

École Normale Supérieure de Cachan
Institut des Sciences sociales du Politique (ISP)

Thèse de doctorat présentée par
Hélène DUFOURNET

pour l'obtention du grade de
Docteur en sociologie de l'École Normale Supérieure de Cachan
sous la direction de Jacques COMMAILLE

Gouverner sans choisir

Entre contrainte morale et réalisme politique : l'engagement
français dans le processus d'interdiction des armes à sous-
munitions (2003-2008)

soutenue publiquement à Cachan le 25 mai 2011
devant le jury composé de :

Jacques COMMAILLE	Professeur des Universités en Sociologie, ISP, ENS de Cachan
Françoise DREYFUS	Professeur des Universités en Science politique, Université Paris 1
Patrice DURAN	Professeur des Universités en Sociologie, ISP, ENS de Cachan
Johanna SIMEANT	Professeur des Universités en Science politique, CERAPS, Université Paris 1
Vincent SIMOULIN	Professeur des Universités en Sociologie, CERTOP, Université Toulouse 2

Institut des Sciences sociales du Politique (ISP)- CNRS-UMR 7220
ENS Cachan - 61 avenue du Président Wilson, 94235 Cachan Cedex, France

Remerciements

Cette thèse est l'aboutissement d'un travail qui a bénéficié du concours d'un grand nombre de personnes. Sans elles, je n'aurais jamais pu mener ce projet avec autant de bonheur dans des délais si courts. Je veux ici leur exprimer toute ma gratitude.

J'adresse tout d'abord mes remerciements à Jacques Commaille, mon directeur de thèse, pour son écoute, ses encouragements et ses conseils. Son soutien et son enthousiasme m'ont permis de me lancer sereinement dans cette aventure.

Je remercie aussi chaleureusement Patrice Duran pour son aide précieuse. Ses remarques, toujours subtiles et pertinentes, ont largement contribué à structurer cette démonstration. Je lui en suis sincèrement reconnaissante.

Je pense aussi aux universitaires qui m'ont guidé aux différentes étapes de ce travail. A Bastien Irondele, qui a pris le temps de lire ma prose maladroite en fin de première année de thèse. Ses pistes de réflexion et ses conseils ont accompagné ce travail. A Johanna Siméant, qui m'a accueillie dans son séminaire de doctorants, dont les séances ont toujours été l'occasion d'échanges riches et féconds. Je la remercie particulièrement pour ses critiques et ses conseils de lecture avisés, pour la rigueur et l'élégance de sa réflexion. A Thierry Delpuech, pour sa lecture attentive et critique, qui a considérablement fait avancer ma réflexion. A Vincent Simoulin et Françoise Dreyfus qui ont accepté de faire partie du jury.

Je pense aux chercheurs et aux doctorants de l'ISP Cachan, qui par leurs attentions et leurs encouragements quotidiens, ont su créer un environnement de travail amical et chaleureux. Je remercie ainsi chaleureusement Brigitte Azzimonti, Brigitte Frotiée, Johannes Schmid, Jasmine Debarge, Liliane Umubyeyi, Samer Ghamroun, Vincent-Arnaud Chappe, Kaisa Vuoristo, Julie Le Gac et Annick Lacroix. Je pense aussi à Pierre-Yves Condé qui a passé beaucoup de temps dans l'élaboration du projet de thèse initial. A Anne Revillard, Anne Boigeol pour leurs relectures et leurs critiques constructives. Je remercie Nathalie Barnault pour son aide dans les dernières relectures. Je pense enfin à Géraldine Doité pour son écoute attentive et l'important travail de correction réalisé.

Je pense aussi aux doctorants du SAMORI, et tout particulièrement à Florent Pouponneau pour ses relectures et nos échanges fructueux.

Je remercie Guillaume Pichard, de l'IRSEM, pour la confiance qu'il a su m'accorder et le pari qu'il a fait en se mobilisant pour obtenir le financement de ce projet.

Remerciements

Je pense aux acteurs qui m'ont reçue pour me raconter leur travail quotidien, qui m'ont ouvert leurs archives et témoigné une confiance dont je mesure aujourd'hui combien elle a été précieuse pour ce travail. Sans leur concours, rien de tout cela n'aurait été possible. Je remercie plus particulièrement Marion, grâce à qui j'ai pu partager pendant un an et demi la vie trépidante du bureau de Paris d'Handicap International, et qui a pris le temps de relire l'intégralité des chapitres pour en vérifier le contenu empirique.

Je pense à Claude et Geneviève Auroi qui m'ont accueillie à Genève de nombreuses fois pendant mon enquête de terrain. A Alicia et Xavier Auroi, qui ont donné à ces séjours un parfum d'enfance.

Je pense à ma famille. A Danièle, à mes parents et à Lou pour l'intérêt et le respect qu'ils ont manifestés à l'égard d'une aventure qui aurait pu leur paraître insensée.

A mes amis, qui de près ou de loin n'ont jamais cessé de m'encourager, à Nico pour le temps qu'il a passé à réparer mon vieux vélo, à Johannes, à Clément et Clémence, à Gabrielle Schütz, pour les « jeudi-bibli », les « vacances-rédaction » à Toulouse et à Marseille, pour ses relectures. Pour l'amitié qui nous lie.

A Pierre-Yves enfin, pour son soutien constant, patient et enthousiaste... et pour tout le reste !

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5

LISTE DES SIGLES UTILISÉS.....	15

INTRODUCTION.....	17

1. Mobilisation transnationale et politique étrangère.....	20
1.1 Questionner l'impact d'une mobilisation transnationale à la faveur du revirement français : l'analyse en coupe verticale.....	20
1.2 Questionner l'impact d'une mobilisation transnationale dans un domaine de politique régalienn.....	22
2. Une politique étrangère sous le sceau de l'obligation morale ?.....	25
2.1 L'adhésion aux « normes humanitaires » en question.....	25
2.2 De l'obligation morale à la contrainte d'acceptabilité politique.....	27
3. De la « Raison d'État » à la « raison humanitaire » : la politique étrangère prise au piège de ses principes.....	29
4. Une politique étrangère « au concret ».....	33
5. Les terrains de l'enquête.....	38
5.1 Reconstituer l'évolution de la position française : l'enquête auprès de la délégation française.....	38
5.2 Explorer les logiques de la mobilisation transnationale : l'enquête auprès des activistes	40
6. Plan de la thèse.....	41

PREMIÈRE PARTIE : DES ONG DANS LA POLITIQUE RÉGALIENNE 43

Chapitre 1 : Généalogie d'une action collective transnationale.....	45

1. La mise en coalition : l'institutionnalisation d'un espace transnational de discussion et de coopération	48
1.1 L'activation des réseaux et des capacités de coordination.....	49

1.1.1 La création de la Cluster Munition Coalition (CMC) : le rôle des entrepreneurs de mobilisation.....	50
1.1.2 Une coalition dans le sillage de l'ICBL : la densité des réseaux à l'origine.....	52
1.2 Un réseau d'acteurs transnationaux.....	53
1.2.1 Réseau transnational ou acteurs transnationaux ?.....	53
1.2.2 Un ancrage occidental à la tête de la coalition.....	54
1.3 Structuration et formalisation de l'action	55
1.3.1 La stabilisation d'un modèle d'action et d'un répertoire d'instruments.....	55
1.3.2 La constitution d'un réseau politique centralisé.....	59
2. L'opportunité saisie par les activistes.....	61
2.1 La faiblesse institutionnelle des ONG face aux blocages de la diplomatie traditionnelle.....	62
2.1.1 Quand la Convention sur les armes classiques protège les États.....	62
2.1.2. Les « petits » États, « bons clients » des ONG.....	65
2.2 La CCAC, « cible et hôte » de la mobilisation.....	68
2.2.1 L'émergence d'un espace de confrontation.....	68
2.2.2 La solution du processus hybride	70
3. L'entrée en coalition d'Handicap International : un engagement militant à l'intersection de logiques organisationnelles et de trajectoires individuelles.....	72
3.1 Résistances et réticences en interne	73
3.1.1 La rupture CMC / ICBL : des identités institutionnelles en concurrence.....	73
3.1.2 Réticences et tensions internes : voice et loyalty.....	76
3.1.3 Doutes et incertitudes	77
3.2 Le « pari » des lobbyistes.....	78
3.2.1 Des raisons structurelles à l'engagement ?.....	79
3.2.2 La génération des lobbyistes.....	80
3.2.3 De la participation à la mobilisation : la tentation d'un « (ré)enchantement ».....	83

Chapitre 2 : Le pari du « jouable » et du « faisable » : façonner la cause de l'interdiction des armes à sous-munitions.....87

1. Les sous-munitions à l'horizon des possibles.....	89
1.1 Un combat perdu d'avance ?	89
1.1.1 Premières tentatives de dénonciation des armes à sous-munitions.....	89
1.1.2 Une catégorie d'armes difficile à définir.....	90
1.1.3 Faire interdire des armes conventionnelles ?	93
1.2 La « disponibilité des problèmes et des catégories légitimes » au service de la catégorisation de l'enjeu.....	97

1.2.1 L'émergence de la catégorie des « restes explosifs de guerre ».....	98
1.2.2 ... en continuité avec les argumentaires de la campagne contre les mines.....	101
2. Indéterminations juridiques et tâtonnements dans la formulation de la cause	104
2.1 L'enjeu mobilisateur en question : hésitations et désaccords sur la configuration d'une situation problématique	105
2.1.1 REG ou BASM, ambition ou réalisme ?	105
2.1.2 Dire les problèmes humanitaires : les débats sur la campagne française et le recours au droit international humanitaire.....	108
2.2 L'objectif de la mobilisation en débats.....	112
2.2.1 L'appel au moratoire comme tentative d'homogénéisation	112
2.2.2 Les « bonnes raisons » juridiques et techniques.....	114
2.2.3 L'appel au moratoire comme stratégie de négociation, ou les ambivalences de la participation.....	116
3. Lever les indéterminations par la solidification politique de la cause.....	118
3.1 La radicalisation du message d'Handicap International, un enjeu d'identité.....	118
3.2 La radicalisation de la CMC, une stratégie de négociation.....	126
Chapitre 3 : Le monopole de la dénonciation.....	133
1. Appel au scandale et dénonciation publique	136
1.1 La production d'un discours humanitaire	136
1.2 Handicap International en campagne : la recherche de soutiens.....	140
2. Une cause « sans adversaire », ou comment Handicap International devient un « définisseur primaire »	145
2.1 Prendre la place des définisseurs primaires.....	146
2.2 Stratégies des sources ou « évidence du bien-fondé de la cause » ?	150
2.2.1 La notoriété d'Handicap International : l'autorité d'une source.....	151
2.2.2 Stratégies des sources : marketing et mises en forme pour la presse	152
2.2.3 Défendre une cause consensuelle.....	153
3. « Communication » ou « plaidoyer » : stratégies de campagne et contraintes du discours humanitaire.....	155
3.1 La communication, nouvelle compétence des organisations humanitaires : des campagnes de sensibilisation au service du « plaidoyer ».....	156
3.1.1 Le développement d'un activisme médiatique : entre enjeu d'image et défense de cause.....	156
3.1.2 Exercer une pression indirecte sur les pouvoirs publics	158
3.1.3 Faire « événement » : la construction médiatique d'un problème public	159
3.2 Communication et plaidoyer, concilier enjeu d'image et maintien du dialogue institutionnel avec les pouvoirs publics.....	162

DEUXIÈME PARTIE : CONSTRUIRE LA DÉCISION POLITIQUE. STRATÉGIE DÉFENSIVE ET BLOCAGE DE LA CONTROVERSE.....167

Chapitre 4 : Définir la « position française » . L' « expertise réussie » des technocrates du ministère de la Défense.....169

1. Une gestion administrative du dossier : le pilotage par les militaires	175
1.1 Le rôle central de l'état-major des Armées (EMA) dans l'élaboration de la « position Défense ».....	175
1.1.1 Quand l'état-major des armées (s')assure la mainmise sur le dossier.....	175
1.1.2 Le rôle central de la division « maîtrise des armements » et la concentration de l'expertise en bas de la hiérarchie.....	178
1.2 Le dialogue interministériel : la construction d'un espace de discussion technique et la prise en charge des intérêts de la Défense.....	181
1.2.1 Le partage des compétences entre Défense et Affaires étrangères dans le domaine de la maîtrise des armements	181
1.2.2 L'intensité des échanges entre les administrations et le développement de liens horizontaux.....	183
1.2.3 Une structure transversale de coordination entre Paris et Genève : l'intégration de la dimension internationale	186
2. Problématisation technique et légitimation du statu quo.....	190
2.1 Une double contrainte, militaire et politique	191
2.1.1 Contrainte de long terme et enjeux capacitaires : les « lignes rouges » de la Défense.....	191
2.1.2 Contraintes humanitaires et « acceptabilité sociale » : la contrainte du public.	195
2.2 Traduction technique : des solutions technologiques au problème humanitaire.....	197
2.3 Traduction juridique : donner des gages de « bonne conduite ».....	200
2.3.1 Concept d'emploi et règles d'engagement : l'argument des « bonnes pratiques »	200
2.3.2 L'argument du droit international existant	202
3. Une stratégie politique défensive : dépolitisation du dossier, indifférence politique ou stratégie d'affaiblissement des enjeux ?.....	204
3.1 Une politique de non-engagement pour concilier des intérêts divergents.....	205
3.1.1 Le consensus sur le statu quo : quand la « position française » s'aligne sur la « position Défense »	205
3.1.2 La fonction politique des administrations : l'anticipation des contraintes politiques.....	208
3.2 La faiblesse des enjeux.....	209

3.2.1 Un enjeu industriel et stratégique faible.....	209
3.2.2 Un enjeu diplomatique faible à l'origine du consensus	212
3.3 Construire la faiblesse de l'enjeu pour susciter l'indifférence politique.....	212
Chapitre 5 : Crispations et verrouillages. Le blocage comme stratégie de négociation.....	217
1. Des contacts fréquents entre fonctionnaires et activistes	218
1.1 Diversité des espaces de négociation et réactivation des réseaux issus de la campagne contre les mines.....	219
1.2 Le dialogue informel avec les activistes, une consigne politique	222
1.2.1 Des rencontres sollicitées par les activistes	222
1.2.2 Handicap International comme interlocuteur incontournable.....	224
2. Une confrontation de positions de principe.....	226
2.1 Crispation de la Défense	226
2.1.1 « On ne se fera pas avoir deux fois ! ».....	227
2.1.2 Enjeu d'identité et stratégie de négociation : une opposition de principe	229
2.2 Coopération impossible et « stratégie du conflit ».....	231
2.2.1 Le compromis introuvable	231
2.2.2 Une cristallisation des tensions sur les critères techniques.....	234
2.2.3 Blocages : l'impact limité de la mobilisation et le succès de la non-décision.....	235
3. Durcissement de la position défense	238
3.1 Oslo, un nouveau contexte diplomatique	238
3.1.1 La guerre du Liban, un élément déclencheur.....	238
3.1.2 Le lancement d'un « processus parallèle » : Oslo, un nouvel « Ottawa ».....	240
3.1.3 La perspective d'une négociation « risquée ».....	242
3.2 Le verrouillage des solutions techniques	243
3.2.1 Le maintien de la non-décision en dépit des nouvelles contraintes diplomatiques	243
3.2.2 Le verrouillage de la « position Défense » au Sénat et le maintien des solutions techniques	246

TROISIÈME PARTIE : LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE PRISE AU PIÈGE DE SON IMAGE.....259

Chapitre 6 : Rendre acceptable l'inévitable. L'engagement en demi-teinte dans le processus d'Oslo.....	261
1. L'émergence d'un enjeu diplomatique.....	264
1.1 Un revirement imposé de l'extérieur ?.....	265

1.1.1 L'émergence d'une nouvelle contrainte : l'obligation de prendre position pour ou contre le processus d'Oslo	266
1.1.2 Des décisions interdépendantes : l'« effet domino » et la réduction des marges de manœuvre de la délégation française.....	267
1.2 La constitution du problème en enjeu de politique étrangère.....	269
1.2.1 L'identification des contraintes diplomatiques et la reformulation des enjeux : la France « prise au piège de son image ».....	270
1.2.2 La prise en main du dossier par les diplomates : une redéfinition de l'« intérêt national »	273
2. Une mobilisation politique anticipée et encadrée par l'administration.....	276
2.1 Une politisation par anticipation.....	277
2.1.1 Une mobilisation politique dans un contexte d'élections présidentielles : l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité électorale ».....	277
2.1.2 Une stratégie de limitation des risques	279
2.2 ... mais des prises de position prudentes	280
2.2.1 Une intervention publique, entre « intérêt latent » et enjeu d'identité.....	281
2.2.2 Une politisation étroitement encadrée par l'administration	283
3. Une mise à l'agenda formelle : la multiplication des gardes-fous.....	286
3.1 La stratégie d'entrisme de la délégation française	286
3.1.1 « L'efficacité par l'ambiguïté » : jouer sur le flou de la formulation	287
3.1.2 Créer de l'incertitude : jouer sur l'ouverture du champ des possibles.....	289
3.2 Un revirement en trompe l'œil.....	293
3.2.1 Définitions, périodes de transition et interopérabilité : quand « il faut que tout change pour que rien ne change ».....	293
3.2.2 S'opposer sans s'exposer : pratique du « non-papier » et jeux d'alliances.....	296
3.2.3 « La constance dans l'immobilité » et l'exacerbation des tensions avec les ONG	298
Chapitre 7 : « Sauver les meubles » sans « perdre la face ». La publicisation de l'engagement comme enjeu pour l'action publique.....	301
1. Les militaires en négociation diplomatique : tactiques de négociation et stratégies d'alliance pour « sauver les meubles ».....	304
1.1 Préparer son « baroud d'honneur » ?.....	305
1.1.1 Incertitude et tactiques de négociation : faire front contre les ONG et le core group.....	305
1.1.2 Anticiper la contrainte politique.....	308
1.1.3 ... et la réduction de ses marges de manœuvre sur la scène diplomatique.....	309
1.2 Arrangements informels et coalitions inattendues : l'assouplissement des positions du core group.....	311

1.2.1 La préservation de l'interopérabilité, malgré l'échec de la coordination des like-minded.....	311
1.2.2 Des arrangements informels avec l'Irlande et la Norvège pour défendre une interdiction partielle.....	313
1.2.3 Entre contraintes de souveraineté et enjeu d'efficacité symbolique du traité, quel bilan pour la négociation de Dublin ?.....	317
2. La politisation du dossier et l'effritement du consensus interministériel.....	320
2.1 Des négociations interministérielles pour infléchir les lignes rouges de la Défense : la « politisation fonctionnelle » du dossier.....	321
2.2 La remontée à l'arbitrage pour imposer des consignes politiques.....	324
2.2.1 L'entrée en scène des acteurs politiques à la faveur de l'arbitrage interministériel.....	325
2.2.2 La réappropriation du dossier par les acteurs politiques : des concessions pour une victoire politique.....	327
3. Des stratégies de médiatisation pour recréer ses marges de jeu dans le dialogue avec les activistes.....	329
3.1 Communication politique et manifestations symboliques.....	329
3.1.1 L'affichage d'un volontarisme politique, une ressource symbolique dans la négociation diplomatique.....	330
3.1.2 La communication comme source de légitimation : beaucoup de bruit pour... s'offrir une bonne image.....	333
3.2 L'efficacité symbolique des stratégies de récupération.....	337
CONCLUSION.....	343
BIBLIOGRAPHIE.....	351
ANNEXES	367
Annexe 1. Méthodologie de l'enquête.....	368
Liste des entretiens réalisés	368
Liste des documents consultés.....	369
Documents officiels	369
Liste des documents consultés à la division maîtrise des armements de l'état-major des Armées.....	370
Annexe 2 : Chronologie de la mobilisation transnationale.....	372
Annexe 3 : chronologie de la campagne d'Handicap International France.....	396

Sommaire

Annexe 4 : Texte de la Convention d'Oslo.....	408

Liste des sigles utilisés

ASD/DT	sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement (ministère des Affaires étrangères)
BASM	Bombes à sous-munitions
CCAC	Convention sur certaines armes classiques
CEMA	Chef d'état-major des Armées
CNCDH	Commission nationale consultative des Droits de l'Homme
CNEMA	Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel
CMC	<i>Cluster Munition Coalition</i> , coalition contre les armes à sous-munitions
DAJ	Direction des affaires juridiques (ministère de la Défense)
DAS	Direction des Affaires Stratégiques (ministère de la Défense)
DGA	Délégation générale pour l'armement (ministère de la Défense)
DICOD	Délégation à l'Information et à la Communication de la Défense
EMA	état-major des Armées
EMAT	état-major de l'Armée de terre
EMAA	état-major de l'Armée de l'air
EMA/MA	division maîtrise des armements de l'état-major des Armées
GEG	groupe d'experts gouvernementaux (CCAC)
HI	Handicap International
HRW	<i>Human Rights Watch</i>

Introduction

« La politique internationale peut être interprétée non seulement comme un exercice de conquête de positions de pouvoir ou d'influence qui se disputent « à l'international », sur la scène internationale, mais également comme un exercice d'*évitement* des « coups » qui pourraient fragiliser de telles positions déjà reconnues, aux yeux des *audiences* qui précisément reconnaissent ces positions. Le corollaire de cet exercice est la recherche de l'acquiescement, de l'acceptation, dans ses formes les plus quotidiennes, et souvent les plus informelles, tacites. Comment gagne-t-on et entretient-on l'acquiescement à l'égard d'une position permettant d'agir sur la scène internationale ? Quelle est, en politique internationale, la portée des enjeux de reconnaissance collective, des contraintes de crédibilité et d'image, des exigences de conformité et de distinction, des pratiques de légitimation ? », Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, Bruxelles, PIE Peter Lang, p. 19.

Signée le 3 décembre 2008 à Oslo, la Convention sur les armes à sous-munitions est le second traité international de désarmement conventionnel. Onze ans jour pour jour après la signature, à Ottawa, de la Convention d'interdiction des mines antipersonnel, elle offre un nouvel exemple d'un désarmement décidé hors des enceintes de l'ONU, à l'initiative

d'organisations non-gouvernementales (ONG) et de pays non producteurs et non utilisateurs d'armes à sous-munitions. Ces deux traités sont singuliers de ce point de vue. Car si d'autres armes classiques ou conventionnelles¹ peuvent faire l'objet d'une réglementation ou d'une restriction d'emploi, il s'agit rarement d'interdiction, comme c'est le cas pour les mines et pour les armes à sous-munitions. Pour cette raison, on parle plus souvent de « maîtrise des armements conventionnels » que de désarmement. Les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions sont à ce jour les seules armes conventionnelles dont l'utilisation, la mise au point, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation et le transfert sont interdits. Il ne s'agit donc pas de « maîtrise des armements » mais bien de désarmement. En outre, les traités de « maîtrise des armements » sont signés généralement dans le cadre de la Conférence du Désarmement à l'ONU, tandis que les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions sont interdites par le biais de conventions adoptées en-dehors de cette enceinte traditionnelle, dans le cadre de processus dits « hybrides » ou « parallèles », connus sous le nom de « processus d'Ottawa » pour les mines antipersonnel et de « processus d'Oslo » pour les armes à sous-munitions.

Le fait le plus marquant de ces deux processus de désarmement reste la mobilisation des ONG. C'est le cas bien connu de la Convention d'Ottawa, signée en décembre 1997, pour laquelle les ONG se sont vues discerner le Prix Nobel de la Paix. C'est également le cas de la Convention d'Oslo, signée en décembre 2008. Le discours de Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères, pour annoncer la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions par la France, souligne cette spécificité : *« Je suis fier de cette ratification, qui témoigne de l'engagement de la France dans ce combat pour le progrès du droit international humanitaire et rejoint mes convictions profondes et anciennes. L'aboutissement du processus qui a mené à cette Convention est le fruit d'un travail étroit entre les États et les organisations non gouvernementales. La France y a largement contribué, à travers sa diplomatie et en concertation avec Handicap International »*². C'est cette « concertation » entre État et ONG que nous étudions dans cette thèse, en expliquant l'engagement français dans le processus d'interdiction des armes à sous-munitions. Elle retient ici d'autant plus l'attention qu'il s'agit de désarmement, donc de questions de sécurité et de défense, qui relèvent traditionnellement des fonctions régaliennes de l'État, et apparaissent, de ce fait, *a priori* peu perméables aux pressions des ONG. Pourtant, il semble que les militants des ONG soient parvenus à vaincre les

¹Le terme « armes conventionnelles » désigne les armes qui ne sont ni chimiques ni nucléaires.

²Discours de Bernard Kouchner à l'Assemblée Générale des Nations Unies le 24 septembre 2009.

résistances des pouvoirs publics français dans ce domaine. La position de la France a en effet sensiblement évolué durant cette période. Et si le ministre des Affaires étrangères évoque à plusieurs reprises le rôle moteur de la France dans le processus, il n'en a pas toujours été ainsi. La France s'est aussi montrée farouchement opposée à la perspective d'une interdiction de ces armes. C'est ce revirement de la politique étrangère française que nous voulons rendre intelligible dans ce travail.

Dans ce contexte, la question se pose d'emblée de savoir dans quelle mesure, et à quelles conditions, des acteurs transnationaux peuvent avoir « prise »³ sur les pouvoirs publics, au point de reléguer au second plan des préoccupations d'ordre stratégique et militaire. On pourrait chercher, dans ce désarmement, l'hypocrisie de l'engagement français ou le cynisme des discours officiels de compassion et d'indignation à l'égard des violations du droit international humanitaire. La question n'en demeure pas moins de savoir pourquoi ces arguments moraux sont mobilisés dans l'espace public. Même si l'on pointe l'ambivalence ou le réalisme politique sous-jacent de ces pratiques, c'est le caractère incontournable de cette « moralisation » de l'action que nous interrogeons dans cette thèse en nous demandant comment les arguments humanitaires, invoqués par les acteurs transnationaux, peuvent-ils « obliger » les pouvoirs publics, au sens où ils les lient par un devoir moral. À travers l'analyse de ces mécanismes de prise, c'est donc une interrogation sur l'efficacité de la « raison humanitaire »⁴ et les enjeux de son inscription dans l'action politique que nous menons dans ce travail.

Pour dégager les logiques à l'œuvre dans cette forme de « gouvernement humanitaire »⁵, notamment pour saisir ce qui se joue au moment où la politique étrangère française fait siennes les ambitions humanitaires des acteurs transnationaux, nous retraçons, dans cette thèse, le processus d'interdiction des armes à sous-munitions, tel qu'il s'est déroulé en France, en réponse aux interpellations des ONG, entre le lancement de la campagne contre les armes à sous-munitions, en novembre 2003, et la signature de la Convention d'Oslo, en décembre 2008.

³Nous reprenons cette expression à Christian Bessy et Francis Chateauraynaud, Bessy (Christian), Chateauraynaud (Francis), 1995, *Experts et faussaires. Pour une sociologie de la perception*, Paris, Métailié, pp. 231-319.

⁴Fassin (Didier), 2001, « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences sociales et santé*, 19 (4), pp. 5-34 ; Fassin (Didier), 2006, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », *Vacarme*, 34, p. 16 ; Fassin (Didier), 2010, *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, EHESS.

⁵Retenons ici la définition que Didier Fassin donne de cette expression : « je propose d'appeler "gouvernement humanitaire" le déploiement des sentiments moraux dans les politiques contemporaines », *Ibid.*, p. 8.

1. Mobilisation transnationale et politique étrangère

En plaçant au cœur de l'analyse la décision de politique étrangère française dans le processus d'interdiction des armes à sous-munitions, ce travail aborde un objet classique de relations internationales sous un angle pourtant singulièrement différent. Depuis les années 1990, le thème de l'émergence des ONG sur la scène internationale a donné lieu à un foisonnement de travaux, qui mettent au jour le rôle des acteurs non-étatiques dans la production de nouvelles normes internationales. Qu'il s'agisse des mouvements écologistes, de la campagne contre les mines, de la mobilisation pour la compétence universelle ou de la mobilisation pour la Cour Pénale Internationale⁶, les exemples ne manquent pas pour interroger l'influence de ces « nouveaux acteurs » sur la scène internationale. Le thème de cette recherche n'est donc pas nouveau. Mais le point de vue par lequel nous l'abordons est différent, puisqu'il concentre l'attention sur un seul État. Or en portant le regard uniquement sur la politique étrangère française, ce changement d'échelle d'observation transforme aussi l'objet de la réflexion. La question du poids des acteurs transnationaux se déplace vers celle des logiques à l'œuvre dans la prise de décision en politique étrangère. L'impact de la mobilisation transnationale n'est donc pas absent de la réflexion, il est saisi dans le contexte plus large des négociations diplomatiques où il s'inscrit.

1.1 Questionner l'impact d'une mobilisation transnationale à la faveur du revirement français : l'analyse en coupe verticale

Aborder l'analyse du processus d'interdiction des armes à sous-munitions à l'échelle d'un État ne signifie pas rejeter la dimension internationale de la décision ou négliger le caractère transnational de la contestation. L'idée consiste au contraire à comprendre comment une décision de politique étrangère se construit, dans l'espace étatique national

⁶Citons à titre d'exemple Aoun (Elena), 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.), 2004, *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, pp.61-89 sur la Cour Pénale Internationale ; 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 sur la compétence universelle ; 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 ; Price (Richard), 1998, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, pp. 613-644 sur la campagne contre les mines antipersonnel ; Keck (Margaret), Sicking (Kathryn), 1998, *Activists beyond borders. Advocacy networks in International politics*, Ithaca, NY. Cornell University Press pour le domaine des droits de l'homme et de l'environnement.

et sur la scène internationale, en réponse à une campagne de sensibilisation transnationale. Dès lors, il s'agit moins de raisonner en termes de césure national/international que d'appréhender le processus diplomatique en *coupe verticale*, c'est-à-dire en isolant l'élaboration de la politique étrangère française, pour saisir ce qui se joue, à chaque étape, en fonction du contexte national et international.

Ce positionnement conduit à prendre quelque distance avec la littérature des relations internationales qui questionne l'influence de la « société civile transnationale » par sa capacité à contraindre les États sur la scène internationale et tend ainsi à négliger la dimension proprement interne de la politique étrangère. C'est ainsi que procède notamment la plupart des travaux sur la campagne contre les mines, soit en décelant dans la Convention d'Ottawa le signe d'une érosion de la souveraineté des États pour conclure à un « retournement du monde »⁷, soit en relativisant la portée pour pointer le cynisme ou l'inefficacité des mesures de désarmement humanitaire⁸. La ressemblance entre les processus d'Oslo et d'Ottawa aurait pu inciter à reproduire ces raisonnements et à chercher dans la signature de la Convention d'Oslo la manifestation d'une influence des ONG ou des capacités de résistance des États aux pressions de la société civile internationale. Or en cherchant à mesurer l'impact de la mobilisation transnationale à la faveur du revirement de la politique étrangère française, donc en situant l'analyse à un niveau différent, c'est un objet de recherche différent que nous construisons⁹. Ce changement dans l'échelle d'observation modifie en effet les perspectives d'analyses et les outils théoriques mobilisés pour reconstruire la prise de décision. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause l'idée d'une influence de la mobilisation transnationale sur la décision des pouvoirs publics français, mais plutôt de mettre au jour les conditions, les structures et les motivations qui conduisent les pouvoirs publics à adopter un traité de désarmement humanitaire.

⁷Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude), 1999, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po.

⁸Pour une présentation synthétique des travaux de relations internationales sur l'influence des ONG et les capacités de résistance des États, voir Cohen (Samy), 2005, « Les États et les nouveaux acteurs », *Politique Internationale*, n° 107, pp. 409-424, ou voir l'article en ligne correspondant : http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/Cohen_Etats_face_nouveaux_acteurs.pdf.

⁹« Faire varier la focale de l'objectif, ce n'est pas seulement faire grandir ou diminuer la taille de l'objet dans le viseur, c'est en modifier la forme et la trame. Jouer sur les échelles de représentation en cartographie ne revient pas à représenter une réalité constante en plus grand ou en plus petit, mais à transformer le contenu de la représentation », Revel (Jacques), 1998, *Jeux d'échelle. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil, p. 19.

En déplaçant ainsi le regard vers le processus décisionnel, nous proposons dans ce travail de reconstituer la décision de politique étrangère pour montrer ce qui *pèse* dans le revirement français. Dans cette optique, c'est donc surtout une réflexion sur les différents segments du processus de décision que nous menons, en observant attentivement la façon dont les éléments du contexte national et international s'articulent et s'imbriquent dans les décisions. Loin de disparaître de l'analyse, la dimension internationale y figure au contraire comme un espace d'action, autant pour les activistes que pour les acteurs étatiques. Prenant acte de l'interdépendance des décisions dans les négociations diplomatiques, l'analyse ne focalise pas l'attention uniquement sur les interactions entre les acteurs étatiques et les représentants de la mobilisation transnationale, elle réintroduit aussi la question des relations strictement inter-étatiques en s'intéressant notamment à la façon dont les agissements d'autres États influencent la décision des pouvoirs publics français. Sans isoler ces deux éléments, c'est plutôt leur entrelacement qu'il faut restituer en intégrant la dimension internationale à l'analyse.

L'inscription de la décision dans un processus diplomatique justifie certes l'emploi du terme de politique étrangère, mais elle ne doit pas occulter le fait qu'il s'agit avant tout de désarmement. Et si la décision appartient au ministère des Affaires étrangères, elle est prise de concert avec le ministère de la Défense, dont le budget et les équipements sont directement concernés par les revendications des activistes. C'est cette facette de la décision que la démarche *verticale* propose également d'aborder.

1.2 Questionner l'impact d'une mobilisation transnationale dans un domaine de politique régalienn

La plupart des travaux qui pointent la montée en puissance des acteurs non étatiques dans l'émergence de nouvelles normes internationales focalisent l'attention sur leurs interventions dans le domaine des droits de l'homme ou de l'environnement. Les travaux de Thomas Weiss et Leon Gordenker¹⁰ ou de Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink¹¹ sont exemplaires en ce sens. Et s'il est possible de voir dans ces exemples l'émergence d'une nouvelle ère de la politique internationale, ces conclusions apparaissent moins évidentes lorsqu'il s'agit de modifier les pratiques des États en matière d'armement ou de doctrine militaire. La sécurité des États semble en effet relativement hermétique aux pressions de

¹⁰Weiss (Thomas), Gordenker (Leon), 1995, *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner Publisher Inc.

¹¹Keck (Margaret E.) et Sikkink (Kathryn), 1998, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, London Cornell University Press.

la société civile, qu'elle soit nationale ou internationale. La question de l'influence des acteurs transnationaux dans le processus français d'interdiction des armes à sous-munitions mérite donc d'autant plus d'attention qu'elle a lieu dans un secteur de politique régaliennne, où les résistances aux pressions des ONG sont traditionnellement fortes.

Partant du constat que le monde des États n'est pas plus homogène que celui des acteurs transnationaux, Samy Cohen met en garde contre les simplifications qui reviennent à traiter le problème de la souveraineté des États de manière globale, en parlant des États de manière indifférenciée. Afin de restituer le détail des contextes nationaux, Samy Cohen propose de distinguer trois types d'États¹² : les États « pré-modernes » qui n'ont pas accédé à une vie d'État-nation doté de frontières fixes et capables de déployer une véritable politique étrangère ; les États « modernes » (la Chine, le Pakistan, le Brésil) très attachés à leurs intérêts nationaux, pour lesquels l'idée de souveraineté et de frontière joue un rôle important ; les États « post-modernes », c'est-à-dire les démocraties occidentales qui ont rejeté l'usage de la force pour régler leurs différends¹³. Samy Cohen explique ainsi que dans les États « post-modernes », le rôle des acteurs non-étatiques varie selon les cas : « sur les questions relatives au noyau dur de la souveraineté nationale, de la sécurité, le modèle de développement économique, les intérêts stratégiques, les ONG, en dépit de leur savoir-faire et du dévouement de leurs militants, n'ont d'autre poids que celui que les États veulent bien leur concéder »¹⁴. S'appuyant sur l'exemple de la Convention d'Ottawa,

¹²Il s'appuie sur une distinction opérée par Robert Cooper : Cooper (Robert), 1996, *The Post Modern State and the World Order*, Londres, Demos, in Cohen (Samy), « Les États face aux "nouveaux acteurs" », art. cit., p. 4.

¹³Cette distinction est intéressante, mais elle nécessite d'être affinée. Parmi les États « post-modernes », Samy Cohen propose ainsi de distinguer trois sous-groupes : les États-Unis, post-modernes unilatéralistes, les plus réticents à la coopération multilatérale ; les partisans de la « diplomatie morale » comme la Suède ou le Canada ; les « post-modernes pragmatiques » qui vérifient leur degré de coopération au coup par coup. Sur ce point, voir Cohen (Samy), 2003, *La résistance des États*, Paris, Seuil, chapitre 1.

¹⁴Samy Cohen cite à ce propos Clark (Ann Marie), Friedman (Elisabeth J.), Hochstetler (Kathryn), 1998, « The Sovereign Limits of Global Civil Society. A Comparison of NGOs Participation in UN World Conferences on the Environment, Human rights, and Women », *World Politics*, vol. 51, n° 1. S'appuyant sur les exemples de la Convention d'Ottawa et de la Cour Pénale Internationale, il poursuit ainsi : « il faut être myope pour ne pas voir la capacité de résistance des États face aux ONG. Ces dernières ont obtenu des gouvernements plus d'engagements verbaux et de déclarations de bonnes intentions que d'actes concrets. Les quelques avancées sont souvent des victoires en demi-teinte. La plupart ne concernent qu'une partie des États de la planète laissant aux autres le libre choix de leur comportement [...]. Beaucoup voient dans la Convention d'Ottawa la naissance d'une « nouvelle forme de politique mondiale » et un modèle d'intervention réussie de la « société civile internationale ». Cette convention doit, effectivement, beaucoup au travail de sensibilisation réalisé par les ONG. Mais ce n'est pas chercher à amoindrir le rôle de ces dernières que de rappeler qu'elles ne sont pas les seules instigatrices de cette Convention, aboutissement d'un long processus de prise de conscience par la « communauté internationale » des ravages causés par ce type d'armes. Les États signataires ne les utilisaient plus depuis longtemps. Certains n'en ont même jamais détenu. À l'inverse, nombre de ceux qui en font encore usage n'ont pas signé la

il ajoute ainsi que si ces « nouveaux » acteurs jouent un rôle dans des négociations inter-étatiques et « bousculent l'agenda international, leur influence ne s'exerce véritablement que sur les États déjà convaincus ou n'ayant rien à perdre à suivre le mouvement »¹⁵. Faudrait-il placer la France au rang des « bons clients » des ONG ? Si la Défense française accepte de renoncer à ses armes, cette décision est-elle pour autant celle d'un « pays convaincu, ou n'ayant rien à perdre à suivre le mouvement » ? Comment expliquer alors ses réticences initiales ? Comment un objectif de politique régaliennne peut-il faire l'objet d'un tel basculement ? Le revirement de la politique étrangère française serait-il alors l'expression des contraintes que la mobilisation transnationale fait peser sur la décision ?

La question de l'emprise de la mobilisation transnationale sur la politique étrangère française reste donc entière. Elle n'est pas très éloignée en ce sens de celle que posaient Robert O. Keohane et Joseph S. Nye en 1971 : « *What seems to be the net effect of transnational relations on the abilities of governments to deal with their environments ? To what extent and how have governments suffered from a « loss of control » as a result of transnational relations?* »¹⁶. L'idée d'une « perte de contrôle » du gouvernement apparaît intéressante ici pour observer comment les arguments humanitaires, invoqués par les ONG, sont mis en concurrence avec les objectifs de sécurité et de défense et s'imposent peu à peu aux pouvoirs publics. Elle vise moins à déduire une « érosion de la souveraineté étatique » qu'à identifier les conditions de possibilité d'un déploiement des valeurs humanitaires dans une politique régaliennne, en cernant la nature des contraintes qui pèsent sur la décision.

Convention », Cohen (Samy), 2005, « Les États face aux « nouveaux acteurs » », art. cit., pp. 5-6.

¹⁵*Ibid.*, p. 6.

¹⁶Keohane (Robert), Nye (Joseph S.), 1971, « Transnational Relations and World Politics : An Introduction », *International Organization*, vol 25, n°3, *Transnational Relations and World Politics*, p. 331.

2. Une politique étrangère sous le sceau de l'obligation morale ?

Les travaux constructivistes en relations internationales¹⁷ expliquent souvent l'engagement humanitaire des États par l'adhésion des décideurs aux normes humanitaires. Reprenant cette idée d'une politique étrangère soumise à des « obligations morales », nous l'abordons différemment ici, en focalisant l'attention sur les enjeux pratiques des comportements « éthiques », pour montrer ce que le gouvernement gagne, ou ne perd pas, à « moraliser » son action.

2.1 L'adhésion aux « normes humanitaires » en question

Une part importante des usages de la notion de norme dans la discipline des relations internationales concerne le domaine de l'interventionnisme humanitaire. Plus fortement investies par la théorie constructiviste de relations internationales, les normes y sont souvent mobilisées comme des variables explicatives des pratiques politiques internationales. En rupture avec les analyses « réalistes » qui placent au cœur de leur raisonnement les intérêts de puissance, les constructivistes voient dans les comportements politiques des pratiques fondées sur des idées, des valeurs et des normes. Ils attribuent alors les changements qu'ils observent sur la scène internationale à des bouleversements normatifs qu'ils expliquent le plus souvent par des mécanismes de persuasion morale. L'ouvrage de David Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics*, reflète bien cette ambition¹⁸. L'auteur propose de vérifier empiriquement, à partir du cas de l'aide au développement, comment les valeurs morales viennent « altérer la teneur des affaires internationales ». Dans cette approche, les valeurs des groupes composant l'État expliquent ses prises de positions sur la scène internationale. Et l'existence d'une « opinion publique » sensible et mobilisée en faveur des plus pauvres explique les comportements vertueux de l'État à l'international¹⁹. Dans cette logique, il faudrait donc attribuer l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions à l'extension ou la

¹⁷Wendt (Alexander), 1987, « The agent-structure problem in international relations theory », *International Organization* 41 ; Onuf (Nicholas), 1989, *World of Our Making*, Columbia, University of South Carolina Press ; Lumsdaine (David Halloran), 1993, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime. 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press ; Crawford (Neta), 2002, *Argument and Change in World Politics : Ethics Decolonization and Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁸Lumsdaine (David Halloran), 1993, *Moral Vision in International Politics. op. cit.*

¹⁹Lumsdaine (David Halloran), 1993, *op. cit.*, pp. 3-5, p. 31 et pp. 66-67 ; voir la lecture qu'en fait David Ambrosetti, dans Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 35.

prégnance des valeurs humanitaires. C'est l'hypothèse centrale du travail de Martha Finnemore²⁰ : l'extension durable de « l'idée d'humanité » expliquerait la modification progressive des pratiques des décideurs étatiques. Intériorisées par les décideurs, les « normes de l'intervention humanitaire » justifieraient alors à elles seules que des ressources diplomatiques, militaires et financières, habituellement orientées vers la poursuite d'intérêts directement nationaux, soient mobilisées en direction des populations concernées par les « crises humanitaires »²¹. On retrouve cette idée d'une *conviction* des acteurs politiques dans le travail de Richard Price sur la campagne contre les mines. Mais elle est combinée avec une explication en termes de pression sociale, qui met autant l'accent sur le rôle des identités politiques et des situations d'émulation sur la scène internationale²². Cette approche est intéressante puisqu'elle incite à distinguer, dans l'orientation morale de la décision, ce qui relève de *l'éthique* des décideurs de ce qui relève des *contraintes sociales*. Le travail de Thomas Risse, Stephen Ropp et Kathryn Sikkink²³ sur l'efficacité des stratégies de *shaming* mises en place par les activistes des droits de l'homme pointe la capacité des activistes à exercer une pression sociale sur les comportements des États en *délégitimant* progressivement des pratiques non conformes aux principes des droits de l'homme²⁴.

En mettant l'accent sur la notion de contrainte sociale et sur les processus de délégitimation des violations des droits de l'homme, ces travaux fournissent une hypothèse de travail intéressante pour rendre compte des mécanismes de *prise* des activistes transnationaux sur les pouvoirs publics. C'est de là que nous partons pour saisir ce qui fait la *force persuasive* de ces obligations morales lorsqu'elles sont mises en balance avec les objectifs de sécurité et de défense de l'État.

²⁰Finnemore (Martha), 1996, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », in Katzenstein (Peter), *The Culture of National Security*, New-York, Columbia University Press, pp. 153-185.

²¹Voir la présentation et l'analyse qu'en fait David Ambrosetti, Ambrosetti (David), 2009, *op. cit.*, pp. 47-49.

²²« I argue that the role of moral persuasion and the social pressure arising from identity politics and emulation are particularly crucial. [...] I focus initially on the impetus for systemic normative change fostered by transnational civil society and then trace two widespread processes stimulated thereby – norm adoption through moral entrepreneurship and emulation – that have often overtaken the more idiosyncratic workings of domestic politics. These processes accord with the constructivist focus on the constitution of (new) interests –changing what agent want – and identity – the role not of domestic political pressure, but of international social pressure », Price (Richard), 1998, « Reversing the Gun Sights », art. cit., pp. 616-617.

²³Risse (Thomas), Ropp (Stephen), Sikkink (Kathryn), 1999, *The Power of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁴Voir de ce point de vue le travail significatif, bien que ne portant pas sur les relations internationales de John W. Meyer et Brian Rowan : Meyer (John W.), Rowan (Brian), 1977, « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, 2.

2.2 De l'obligation morale à la contrainte d'acceptabilité politique

A travers l'analyse du revirement français, c'est donc la légitimité, ou « l'évidence »²⁵, de la morale humanitaire que nous interrogeons, en tenant compte à la fois des discours qu'elle inspire et des actions politiques qu'elle déclenche. Sans négliger le travail d'appropriation rhétorique auquel se livrent les gouvernants pour nourrir leurs discours ou légitimer leurs actions, il importe surtout dans cette thèse de saisir les mécanismes par lesquels la raison humanitaire *façonne les choix, contraint les décisions et oriente concrètement l'action politique*.

C'est cette double dimension que Didier Fassin met en évidence dans son analyse du « gouvernement humanitaire » ou de l'« humanitarisation de l'État » : « l'humanitaire est devenu le nouveau mot d'ordre de l'intervention et, peut-être plus encore, le nouveau *leitmotiv* de la communication à laquelle elle donne lieu »²⁶. Et si ces emprunts rhétoriques recouvrent une dimension tactique évidente, ils reflètent aussi l'intrication étroite des logiques gouvernementale et non gouvernementale, dont témoignent les ressorts politiques des actions menés au nom de la morale humanitaire. La politique internationale et la politique militaire constituent à cet égard un terrain particulièrement révélateur de ce « travail invisible de conviction » et de « moralisation de l'action »²⁷. Pascal Vennesson²⁸ explique ainsi que dans de nombreuses crises internationales, les logiques politiques ont eu un impact sur l'emploi de la force armée, soit par souci de ne pas initier une guerre majeure, occasionnant de fortes pertes chez les soldats français, soit par la nécessité perçue de réagir à des situations de crises humanitaires. L'engagement des forces armées se fait alors d'autant plus volontiers que la publicisation de ces actions est forte et qu'elle est porteuse de bénéfices politiques et médiatiques. Dans la même logique, l'approche de David Ambrosetti apporte un éclairage un peu différent. Alors que Pascal Vennesson réfléchit en termes de gains politiques, David Ambrosetti met l'accent sur les risques de « sanction sociale négative »²⁹ et sur le poids des « attentes collectives » qui

²⁵Fassin (Didier), 2010, *La raison humanitaire*, op. cit., p. 16 et p. 315.

²⁶Fassin (Didier), 2006, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », art. cit., p. 16.

²⁷*Ibid.*, pp. 17-18.

²⁸Vennesson (Pascal), 2002, « Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui », in Frédéric Charillon, (dir.), 2002, *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 321.

²⁹Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU*, op. cit. L'auteur s'appuie en ce sens sur les analyses de Pierre Bourdieu, dans Bourdieu (Pierre), 1980, *Le sens pratique*, Paris, Minuit. Mais on trouve déjà cette idée de sanction sociale négative en droit international chez Max Weber : « On ne saurait appeler droit un ordre garanti extérieurement que par les anticipations de la réprobation ou par des représailles de la part des victimes qui est donc garanti de manière conventionnelle et par des considérations d'intérêt sans qu'il existe d'instance dont

pèsent sur les décisions de politique étrangère. Dans les deux cas, les auteurs pointent une contrainte fondamentale de la politique étrangère française : « la Patrie des Droits de l'Homme ne peut pas rester insensible aux tragédies humaines »³⁰. On perçoit bien alors l'entrelacement des univers de contraintes politiques, militaires et diplomatiques qui caractérise la politique de défense quand elle se déploie à l'extérieur des frontières de l'État. C'est de là que nous partons pour questionner l'orientation humanitaire des actions étatiques et cerner le poids de l'obligation morale à laquelle les décideurs semblent se soumettre.

Questionner l'évidence de la morale humanitaire suppose en effet d'observer les conditions concrètes et les processus pratiques qui président à sa mise en œuvre. Car « l'important n'est pas la motivation, mais plutôt le lien structurel existant entre les revendications occasionnées par un problème et les valorisations, ou dévalorisations, qui se jouent à travers la politique »³¹. Ainsi, loin d'opposer strictement la logique humanitaire, non gouvernementale, aux intérêts de sécurité et de défense de l'État, nous proposons plutôt de considérer les contraintes d'image, de crédibilité et de réputation internationale, en montrant comment la morale humanitaire s'inscrit dans l'action politique par le truchement de ces contraintes d'« acceptabilité sociale »³². L'hypothèse est forte puisqu'elle suppose d'abandonner les explications en termes de *persuasion morale* ou d'*adhésion* aux normes humanitaires, pour mettre l'accent sur le travail d'anticipation des conséquences politiques négatives d'une inaction sur la scène internationale³³ et sur les enjeux symboliques et médiatiques de la prise en charge des problèmes humanitaires. La démarche consiste alors à montrer comment l'évocation de la « raison humanitaire » participe de la transformation progressive du problème des armes à sous-munitions en enjeu politique³⁴. C'est dans ce *déplacement* qu'il faut saisir ce qui donne *prise* aux activistes.

l'activité serait spécialement orientée vers son maintien », Weber (Max), 1995 (1922), *Économie et société. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket Agora, p. 70.

³⁰Venesson (Pascal), 2002, art. cit.

³¹Edelman (Murray), 1988, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, p. 52.

³²Nous reprenons l'expression à Yannick Barthe : Barthe (Yannick), 2006, *Le pouvoir d'indécision*, Paris, Economica, pp.29-30, p. 66

³³Sur ce point voir également Weaver (Kent R.), 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), pp. 371-398.

³⁴Nous nous appuyons ici sur la définition de l'enjeu politique que donne Philippe Garraud : « Par ce terme, on entendra tout problème qui s'inscrit au cœur du débat politique parce qu'il est devenu une source de conflits entre acteurs aux objectifs opposés, a retenu l'attention d'un nombre important d'acteurs (presse, associations, pouvoirs publics, syndicats, partis etc.) qui l'imposent, le prennent en charge ou se trouvent dans l'obligation de se situer par rapport à lui », Garraud (Philippe) 1979, « Politique électro-nucléaire et mobilisation. La tentative de constitution d'un enjeu », *Revue française de science politique*, 29 (3), p. 449.

3. De la « Raison d'État » à la « raison humanitaire » : la politique étrangère prise au piège de ses principes

Esquisser les logiques à l'œuvre dans la prise de décision d'une politique étrangère en partant des acteurs et des problèmes qui les mobilisent à chaque étape du processus a conduit à retenir trois dimensions, dont la combinaison permet d'appréhender la complexité des rapports de force, l'imbrication des situations de négociation et l'enchevêtrement des univers de contraintes :

- une logique de publicisation et de « scandalisation »³⁵ des problèmes humanitaires causés par les armes à sous-munitions, mise en œuvre par les acteurs humanitaires, qui explique la radicalisation des revendications, mais fait aussi l'objet de débats, à la fois au sein d'Handicap International et au sein de la coalition transnationale, parce qu'elle entre en contradiction avec une logique de dialogue et de négociation avec les autorités publiques ;
- une logique de technicisation des enjeux, mise en œuvre par les services administratifs des ministères, qui jouent ainsi un rôle de gate keepers, surtout soucieux de résister aux dénonciations des ONG et de maintenir un *statu quo* ;
- une logique de politisation du dossier, prise en charge par les acteurs administratifs et politiques, pour tenir compte des contraintes d'acceptabilité politique dans la fabrication de la politique étrangère.

La transformation du problème humanitaire en enjeu politique résulte moins de la succession linéaire de ces trois logiques que de leur entrelacement, qui traduit la sensibilité des pratiques diplomatiques aux risques politiques et médiatiques que la mobilisation fait courir aux acteurs politiques. Si elle accorde de l'importance à la formulation symbolique de la cause, cette approche propose donc avant tout de chercher *dans les logiques politiques et institutionnelles nationales* les raisons du « succès » de la mobilisation transnationale.

³⁵De ce point de vue, on observe les mêmes phénomènes que dans le cas de la campagne de la Coalition Française pour la Cour Pénale Internationale (CFCPI). La CFCPI privilégie en effet une « stratégie de scandalisation », qui « stigmatise les pratiques de dissimulation et les calculs de puissance », cf. 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, p. 70 ; Garrigou (Alain), « Le scandale politique comme mobilisation », in Chazel (François), 1993, *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, pp. 183-191.

En effet, sans réduire la force de la mobilisation transnationale à la seule légitimité de ses idéaux, ce travail questionne plutôt l'impact de la mobilisation à l'aune des contraintes qu'elle fait peser sur la décision politique. La notion de spectateur impartial développée chez Adam Smith³⁶ fournit en ce sens un outil particulièrement pertinent pour l'analyse. Parler de spectateur impartial se justifie d'autant mieux que la cause humanitaire fonctionne ici comme ces sujets qui « n'impliquent pas la maîtrise de connaissances particulières » pour emporter facilement l'adhésion³⁷. En portant l'éclairage sur le « public », cette notion pointe en outre une dimension essentielle pour repérer les contraintes qui pèsent sur la décision politique. Autrement dit, s'il faut se pencher sur les stratégies de cadrage et les stratégies médiatiques des mobilisations, c'est avant tout pour mettre en exergue la capacité des militants à susciter la sympathie du public et à étendre l'audience du mouvement. Car c'est de là qu'il faut partir pour rendre compte de la réceptivité des pouvoirs publics aux considérations humanitaires des activistes. La capacité de la mobilisation transnationale à recueillir le soutien du « grand public »³⁸ joue en effet comme une *contrainte* pour l'État. En créant de la « publicité » autour du problème, elle expose les décideurs au jugement extérieur, conférant ainsi un poids accru à la dimension normative des décisions. Et si l'« évidence » de la cause humanitaire oriente l'action politique, c'est que la visibilité de la protestation rend l'inaction difficilement défendable dans l'espace public.

C'est cette idée qui nourrit le travail de David Ambrosetti sur les prises de décision en politique étrangère au Conseil de sécurité de l'ONU. En partant de la notion de « pression des audiences »³⁹ pour rendre compte des orientations normatives des décisions de politique étrangère, il met en exergue les contraintes de réputation et d'image que les

³⁶Smith (Adam), 1793, *An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Londres, Strahan&Cadell, 1976, chapitre 10, cité par Raymond Boudon, dans *La compétence morale du peuple*, Paris, Fondapol, p. 12.

³⁷« Bien des sujets n'impliquent pas la maîtrise de connaissances particulières. On peut donc supposer que, si l'on consulte le public sur ces sujets, nombre d'individus tendront à donner une réponse inspirée par le bon sens. [...] Reste à préciser la nature du bon sens qui inspire le spectateur impartial. Sur quelle base juge-t-il une décision ou une institutions bonne ou mauvaise dans les cas où il n'est pas animé par ses passions et ses intérêts et où il est suffisamment armé pour se forger une opinion ? Réponse : sa conviction s'impose à lui parce qu'elle lui apparaît comme fondée sur un système de raisons convaincantes », *Ibid.* Sur l'adhésion spontanée à la cause humanitaire, voir aussi le travail de Philippe Juhem : Juhem (Philippe), 2001, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots*, 65, pp. 9-27.

³⁸Jean-Gustave Padioleau distingue le « public intéressé » du « "grand public" d'ordinaire indifférent ou apathique », Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, p.41.

³⁹Sarat (Austin), Silbey (Susan), 1988, « The Pull of the Policy Audience », *Law and Policy*, vol. 10, n° 2-3, pp. 97-166 utilisée chez Antoine Vauchez : Vauchez (Antoine), 2001, art. cit., p. 147 ; Pritchett (Herman), 1948, *The Roosevelt court*, Chicago, Chicago University Press, que cite David Ambrosetti : Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques*, op. cit.

audiences font peser sur l'action politique⁴⁰. Cette idée, selon laquelle la *force persuasive* des arguments moraux tient surtout aux ressorts *politiques* de l'orientation normative des décisions, est essentielle pour notre démonstration. Elle permet de souligner notamment que les contraintes normatives n'émergent pas *à la fin*, mais irriguent plutôt la prise de décision durant tout le processus, contraignant les agissements et la prise de parole publique, réduisant les marges de manœuvre des acteurs étatiques. Autrement dit, si l'urgence politique et médiatique prend de l'ampleur avec le lancement du processus d'Oslo en février 2007, c'est qu'elle était jusque-là contenue, minimisée au niveau des services administratifs. Dès lors, expliquer le revirement de la politique étrangère française suppose de revenir sur les argumentaires qui permettent de contenir la controverse, pour montrer ce qui fait leur solidité ou leur faiblesse. Partant de l'idée que « les enjeux de reconnaissance collective, les contraintes de crédibilité et d'image, les exigences de conformité et de distinction, les pratiques de légitimation »⁴¹ orientent les décisions de politique étrangère, nous questionnons, dans ce travail, les conditions dans lesquelles ils sont déterminants.

Car c'est dans le contexte institutionnel qu'il faut chercher ce qui fait tenir ces « digues rhétoriques »⁴². Le conflit du Liban de l'été 2006 constitue de ce point de vue un élément de contexte déterminant pour la campagne contre les armes à sous-munitions, justement parce qu'il offre l'opportunité de mettre en place une négociation inter-étatique en-dehors des enceintes traditionnelles de la Conférence du désarmement à l'ONU. Au niveau international, le succès de la mobilisation s'explique donc essentiellement par la rencontre d'une stratégie de campagne et d'un contexte. C'est une logique différente qui se dévoile lorsqu'on règle la focale sur l'engagement français dans le processus d'Oslo. En effet, tant qu'aucune négociation diplomatique concrète n'est engagée, les instances techniques des ministères parviennent à limiter le risque politique de l'inaction⁴³, en intégrant aux argumentaires techniques des rhétoriques humanitaires pour justifier le maintien du *statu quo*. Avec le lancement du processus d'Oslo, l'État n'est pas seulement pris par les ressorts politiques de la « morale humanitaire », il se retrouve aussi enserré dans un jeu diplomatique dont il n'a pas la maîtrise. Ce point est décisif pour comprendre l'engagement français dans le processus d'interdiction des armes à sous-munitions.

⁴⁰Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques*, *op. cit.*

⁴¹*Ibid.* p. 19.

⁴²*Ibid.*

⁴³On trouve des résultats similaires chez Kent Weaver et chez David Ambrosetti : Weaver (Kent R.), 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), pp. 371-398 ; Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU*, *op. cit.*

L'opinion publique, nationale ou internationale, n'oriente concrètement l'action politique qu'à partir du moment où elle se déploie dans un cadre d'interactions stratégiques avec les autres États, où l'interdépendance des décisions multiplie les contraintes et restreint les marges de manœuvre du gouvernement.

A la perception des risques médiatiques pour les acteurs politiques s'ajoutent donc des enjeux d'image et de réputation internationale. La dimension interne de l'État joue donc à deux niveaux dans ce travail. Parce que la décision de politique étrangère a des conséquences politiques pour les décideurs qui la mettent en œuvre, d'une part. Parce que la compréhension de la décision en politique étrangère n'est pas séparable du mode de structuration de l'État lui-même, c'est-à-dire de construction de l'identité nationale sur la scène internationale, d'autre part. C'est cette double dimension que l'approche « nationale », ou « verticale », propose de restituer, en abordant l'étude de la politique étrangère sous l'angle d'une sociologie politique de l'administration⁴⁴, pour rendre compte du travail spécifique qui a lieu entre les différents segments qui le composent. La dimension symbolique de l'action fournit certes un levier efficace pour l'action des militants transnationaux, mais elle doit s'articuler à une réflexion *stratégique* qui tient compte de l'interdépendance des décisions dans les négociations inter-étatiques, des opportunités d'action aux différents moments du processus et dans les différents espaces de confrontation. Appréhendée comme une action collective, la politique étrangère française témoigne sans aucun doute un affaiblissement de l'État comme échelon pertinent de gouvernement⁴⁵. Mais l'attention portée au pouvoir des acteurs *dans ses conditions d'exercice* révèle aussi que la décision politique reste du ressort de l'État. En ce sens, le processus d'interdiction des armes à sous-munitions ressemble à celui qu'observe Julien Seroussi à propos de la compétence universelle : « aussi longtemps que les droits de l'homme restent des droits contre l'État garantis par l'État, la souveraineté reste le point de passage obligé de la lutte contre l'impunité »⁴⁶. Tout l'enjeu de cette thèse est alors de montrer que si l'espace de choix s'est restreint, l'État n'en est pas moins doté d'une capacité de *gouverner* qui lui permet de récupérer subtilement la main. C'est cette tension que condense l'expression *gouverner sans choisir*.

⁴⁴Dreyfus (Françoise), Eymeri (Jean-Michel) (dir.), 2006, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica.

⁴⁵Duran (Patrice), 2001, « L'action publique, un procès sans Sujet », in Coll., *Sociologies du travail : quarante ans après*, Paris, Elsevier, p.113-124.

⁴⁶Seroussi (Julien), 2009, « Les acteurs nationaux du droit pénal international : le cas Pinochet », *L'Année sociologique* 2009/2, Vol. 59, p. 414.

L'accent mis sur les « procédures techniques » et les instruments⁴⁷ du pouvoir comme activité centrale dans « l'art de gouverner » offre alors une perspective d'analyse stimulante pour rendre compte des modalités par lesquelles les acteurs politiques et les services administratifs réagissent aux interpellations de la société civile et s'adaptent aux contraintes que fait peser la mobilisation pour l'interdiction des armes à sous-munitions. La mobilisation transnationale et l'existence d'un processus inter-étatique de négociation induisent incontestablement une réduction des marges de manœuvre des autorités publiques, mais n'opèrent pas pour autant une dissolution des instances de gouvernement. Au contraire, elles fournissent un point d'observation privilégié pour interroger le pouvoir politique à partir des modalités concrètes de son exercice.

4. Une politique étrangère « au concret »

Aborder le processus d'interdiction des armes à sous-munitions en coupe verticale revient ici à confronter deux niveaux de lecture. Derrière la question des rapports entre acteurs étatiques et mobilisation transnationale, c'est aussi une réflexion sur les différents segments du processus de décision qu'il faut mener. Dans cette optique, la démarche suppose, d'une part, d'abandonner une analyse centrée sur l'État pour rendre compte de la multiplicité des acteurs impliqués dans la gestion et la formulation des problèmes publics. Elle implique, d'autre part, de se défaire d'une réification de l'État comme entité monolithique, pour mettre en exergue sa réalité composite et faire émerger la diversité des niveaux d'action et des acteurs qui se revendiquent de sa légitimité. Autrement dit, c'est moins la connaissance de l'État pour lui-même qui est visée ici que la compréhension de l'État « en action »⁴⁸, saisi dans ses activités quotidiennes. En cherchant dans les processus pratiques de décision les causes de l'orientation normative de la politique étrangère, ce travail se situe à l'articulation de plusieurs types de sociologie, sociologie de l'action publique, sociologie des mobilisations et sociologie de l'administration. L'analyse s'affranchit en partie de ces découpages institutionnels pour mettre l'accent sur

⁴⁷Sur la question des instruments d'action publique, voir Lascoumes (Pierre), 2004, « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], n°13-14, mis en ligne le 15 juin 2007, URL <http://leportique.revues.org/index625.html> ; Lascoumes (Pierre), 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, chapitre 17, pp. 387-401 ; Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick), « instrument », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie), Ravinet (Pauline) (dir.), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2ème éd., pp. 269-277.

⁴⁸Jobert (Bruno), Muller (Pierre), 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

des mécanismes de régulation marqués par la diversité des niveaux d'action et l'interdépendance forte d'acteurs aux intérêts divergents. Focalisée sur les acteurs, les enjeux qui les mobilisent et les contextes institutionnels dans lesquels s'inscrivent leurs rapports de pouvoir, ce travail s'inscrit dans une perspective de sociologie de l'action publique, comprise à la fois comme action collective et comme action institutionnalisée⁴⁹.

L'analyse aurait pu se porter ici « vers les processus de *decision making*, vers les grands hommes et leurs choix ou orientations, vers les valeurs, bien sûr, et aussi vers les grandes causes, censées seules produire de grands effets »⁵⁰. Loin de considérer le désarmement par le droit qu'il produit, les déclarations officielles qu'il occasionne et les principes fondamentaux dont il s'inspire, la démarche consiste plutôt à incarner ces productions symboliques, en partant des acteurs. Attentive aux logiques d'acteurs et aux pratiques de justification, elle vise alors surtout à saisir le désarmement comme une *cause politique*, mobilisée par les acteurs dans les différents univers sociaux et hiérarchiques. Vues sous cet angle, la mobilisation transnationale et la négociation intergouvernementale ne font qu'allonger les chaînes de décision et d'interdépendances. Le niveau national et le niveau international ne sont alors rien d'autre que des niveaux d'action porteurs de contraintes et de ressources, que les acteurs mobilisent différemment selon les objectifs qu'ils se fixent et les stratégies d'action qu'ils adoptent.

En focalisant l'attention sur les contraintes, les ressources, les objectifs et les stratégies des acteurs, l'approche s'inscrit dans une perspective stratégique, telle que la déploient Michel Crozier et Erhard Friedberg dans *L'acteur et le système*. Par cette approche, il s'agit surtout de rendre raison des pratiques des militants, des fonctionnaires et des gouvernants, en replaçant les discours dans leur contexte d'énonciation. La dimension stratégique des actions n'est alors pas incompatible avec une réflexion sur les valeurs, les représentations ou sur les « bonnes raisons »⁵¹ des acteurs. Au contraire, les objectifs et les stratégies fournissent un moyen d'accéder aux *raisons de croire* et aux *raisons d'agir*, en les distinguant alors nettement des justifications a posteriori. Dans cette perspective, l'attention s'est portée principalement sur l'évolution des positions des acteurs, en

⁴⁹Duran (Patrice), 2001, « L'action publique, un procès sans Sujet », art. cit.

⁵⁰« Lorsqu'il s'agit de penser les "transitions à la démocratie", nos yeux se portent spontanément très haut, vers les processus de *decision making*, vers les grands hommes et leurs choix ou orientations, vers les valeurs, bien sûr, et aussi vers les grandes causes, censées seules produire de grands effets. Et moins facilement vers ce que font les gens, y compris les gens d'"en bas" », Dobry (Michel), 1995, « Les processus de transition à la démocratie. Édito », *Cultures et Conflits*, 17, p. 8.

⁵¹Boudon (Raymond), 2003, *Raison. Bonnes raisons*, Paris, PUF.

dévoilant les anticipations et les revirements, les certitudes et les hésitations, les opportunités *perçues* et *saisies* aux différents moments du processus, pour donner de l'épaisseur, recréer la contingence dans la description et restituer ainsi la temporalité du processus.

La réflexion en coupe verticale vaut de ce point de vue autant pour l'analyse de la mobilisation transnationale que pour celle de la décision politique. Appliquée aux « mouvements sociaux transnationaux », cette variation d'échelle se révèle particulièrement riche⁵². Reprenant l'idée de Charles Tilly que si la cause est « globale », les acteurs restent, eux, fondamentalement « nationaux »⁵³, la démarche consiste ici à questionner les mécanismes de structuration de la protestation à partir des trajectoires d'engagement des individus et des associations. En mettant l'accent sur les modalités de coordination transnationale, sur la circulation des ressources et des argumentaires⁵⁴, ce travail s'inscrit dans la perspective d'une sociologie politique des pratiques de l'action collective transnationale⁵⁵. Attentive aux interactions entre les individus, les organisations nationales et les coalitions transnationales, cette approche analyse la formation des coalitions de cause en restituant les trajectoires individuelles et collectives d'engagement. Soucieuse de tenir compte de l'hétérogénéité des mouvements sociaux transnationaux, elle appréhende la construction des argumentaires militants sous l'angle des stratégies de démarcation entre les différentes ONG, des tensions, des désaccords et des opérations de reformulation de la cause. En mettant ainsi l'accent sur les acteurs et leurs ancrages dans les espaces nationaux, elle décrit les modalités de circulation des acteurs, des ressources, des argumentaires et des informations entre les différents espaces. Ces analyses sont d'autant plus appropriées ici que nous concentrons l'attention sur les représentants français de la coalition transnationale. Et si l'objet d'étude porte ici plus spécifiquement sur leurs interactions avec les acteurs étatiques français, il faut tenir compte de leur

⁵²Revel (Jacques), 1998, *Jeux d'échelle. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil ; sur la portée du microscope en sociologie politique voir Sawicki (Frédéric), 2000, « Les politistes et le microscope », in CURAPP, 2000, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP, PUF, pp. 151-156.

⁵³Tilly (Charles), 2004, *Social Movements. 1768-2004*, Boulder, Colorado, Paradigm Publishers, p.115, cité par Sommier (Isabelle), Fillieule (Olivier), Agrikoliansky (Éric), 2008, *op. cit.*, p.17.

⁵⁴Agrikoliansky (Éric), Fillieule (Olivier), Mayer (Nona) (dir.), 2005, *L'altermondialisme en France : la longue histoire d'un nouveau mouvement*, Paris, Flammarion ; ; Sommier (Isabelle), Fillieule (Olivier), Agrikoliansky (Éric), 2008, *La généalogie des mouvements altermondialistes en Europe. Une perspective comparée*, Paris, Karthala.

⁵⁵Siméant (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.

intégration dans la coalition transnationale pour comprendre les mécanismes de production des argumentaires, les stratégies de mobilisation des ressources et les contraintes de coordination de l'action qui encadrent les formes de mobilisation.

C'est dans la même logique que le regard se porte sur le travail concret des administrations comme une composante essentielle du travail gouvernemental⁵⁶. Placée sous l'autorité du politique, l'administration assure néanmoins un travail de nature politique. C'est cette porosité entre le travail administratif et la décision politique⁵⁷ que nous restituons dans cette thèse en observant le travail concret des fonctionnaires chargés de la gestion du dossier. Loin d'opposer nettement les deux logiques, politique et administrative, il convient plutôt d'envisager la relation dialectique qui se noue entre les services et les cabinets ministériels pour saisir la dimension politique du travail administratif⁵⁸, en concentrant l'attention sur le rôle des *gate keepers*⁵⁹, sur le travail de politisation des dossiers, sur la capacité des fonctionnaires des administrations à anticiper les contraintes du politique, à convaincre de la sensibilité d'un dossier⁶⁰ ou à faire blocage.

Centrée ainsi sur l'ensemble des relations stratégiques, l'analyse permet alors de faire émerger l'imbrication complexe des jeux de pouvoir et d'influence par lesquels les acteurs expriment et défendent les intérêts des institutions qu'ils représentent. Il n'est pas question en effet d'isoler les acteurs du contexte organisationnel dans lequel ils agissent, mais plutôt de dégager les mécanismes de structuration de l'action des relations de pouvoir qu'ils nouent et des stratégies d'action qu'ils élaborent⁶¹. Réfléchir en termes de

⁵⁶La démarche s'inspire du constat fait par Françoise Dreyfus de la rareté des travaux portant sur l'État et sur son fonctionnement concret : Dreyfus (Françoise), 2002, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de *Notre État* », *Politix*, Vol. 15, N° 59, pp. 171-194. voir aussi l'introduction de : Dreyfus (Françoise), Eymeri (Jean-Michel) (dir.), 2006, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica.

⁵⁷Duran (Patrice), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ ; Eymeri Douzans (Jean-Michel), 2003 « Frontières ou marches ? », in Lagroye (Jacques), 2003, *La politisation, op. cit.* ; Laurens (Sylvain), 2009, *La politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France*, Paris, Belin.

⁵⁸Duran (Patrice), 1999, *Penser l'action publique, op. cit.*, p. 123.

⁵⁹Eymeri (Jean-Michel), 2002, « Définir la « position française » dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay (Olivier) et Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pp. 149-175.

⁶⁰Eymeri (Jean-Michel), 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, pp. 47-77.

⁶¹« Le contexte organisationnel des ateliers ne se résume pas à un ensemble de dispositions ou de données structurelles et techniques. C'est aussi, voire avant tout, un ensemble de relations qui,

« systèmes d'acteurs concrets » ou de *régulation*⁶² offre alors un cadre particulièrement opératoire pour proposer une étude concrète de décision, mettre en cohérence l'imbroglia des relations, restituer les interdépendances et les contraintes qui en découlent. Dans cette optique, il s'agit alors de penser une régulation, non plus centralisée au niveau de l'État, mais multipolaire, marquée par la diversité des niveaux d'action et l'enchevêtrement de systèmes d'action et de régulations qui s'opèrent dans cette situation. L'enjeu consiste en effet à spécifier les formes de coordination interministérielle à l'intérieur de l'État, à restituer les jeux complexes entre les niveaux national et supra-national et à dévoiler les interdépendances entre les interventions des autorités publiques et celles des acteurs transnationaux. Toutefois, considérer les interactions entre acteurs transnationaux, acteurs administratifs et acteurs politiques ne doit pas occulter le caractère asymétrique des échanges⁶³. Faire apparaître l'enchevêtrement des espaces de coordination, la persistance des rivalités ou des tensions entre les acteurs aux différents niveaux d'intervention ne signifie pas nier toute forme de hiérarchie ou de souveraineté nationale⁶⁴. En décrivant les tentatives des acteurs pour « maîtriser le jeu » et peser sur la décision, l'analyse reste en effet attentive à l'inégalité de leurs ressources et à la nature différente des contraintes qu'ils subissent. L'idée consiste alors à repenser les rapports entre État et société civile, moins pour constater une porosité entre les deux sphères que pour dévoiler les formes de coordination entre acteurs institutionnels et acteurs transnationaux en portant l'éclairage sur les interstices dans lesquels elles se déploient. Les questions du gouvernement, de la souveraineté et de l'autorité ne sont donc pas absentes du raisonnement, au contraire. Elles sont appréhendées par les activités des institutions de gouvernement.

formant le vécu des acteurs, témoignent des stratégies qu'ils poursuivent dans ce contexte les uns par rapport aux autres, et renvoient aux relations de pouvoir sur lesquelles se fonde le construit organisationnel des ateliers », Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, p. 50.

⁶²« Le diagnostic de l'existence d'un système peut et doit se faire à partir de la constatation de relations de pouvoir. Le postulat implicite qui justifie notre raisonnement, c'est qu'il ne peut y avoir pouvoir sans structuration et que structuration suppose régulation, c'est-à-dire que nous devons trouver dans le cas d'un système d'action », *Ibid.*, p. 214.

⁶³Voir sur ce point les réflexions de Vincent Simoulin. L'auteur pointe en effet une des limites de la notion de « gouvernance », en soulignant que si le terme appréhende bien les transformations récentes de l'action publique, il « jette cependant un voile sur les asymétries de participation et de pouvoir » : Simoulin (Vincent), 2003, « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, 54, pp.307-328 ; Capeller (Wanda), Simoulin, (Vincent), 2003, « La gouvernance : du programme de recherche à la transdisciplinarité », *Droit et société*, 54, p. 304

⁶⁴Jobert (Bruno), Leca (Jean), 1980, « Le dépérissement de l'État. À propos de "l'acteur et le système" de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30 (6), pp. 1125-1170.

5. Les terrains de l'enquête

Étudier les logiques à l'œuvre dans le revirement de la politique étrangère française sur la question des armes à sous-munitions impliquait de restituer la pluralité des acteurs et des espaces de confrontation. Dans cette optique, nous nous sommes efforcée de diversifier les sources, en faisant varier autant que possible les points de vue et les lieux d'observation. De manière générale, notre grille d'analyse a cherché, sur ces deux terrains d'enquête, à séparer ce qui se jouait dans les négociations entre les acteurs des différentes institutions de ce qui se passait « en coulisses »⁶⁵, c'est-à-dire au sein de chaque organisation.

L'enquête s'est construite principalement autour de deux terrains d'observation : au sein de la délégation française aux réunions du groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur les armes classiques à Genève et au bureau de Paris d'Handicap International. Ces observations ont alors donné l'occasion de mener des entretiens formels et informels auprès des acteurs pertinents du processus. Par ce biais, nous avons pu avoir accès alors à un grand nombre d'archives et de documents de travail, dont la consultation s'est révélée déterminante, autant pour stimuler la mémoire des enquêtés au cours des entretiens, que pour restituer les incertitudes et les délibérations des acteurs aux différents moments du processus, en évitant ainsi l'écueil des reconstructions *a posteriori*.

5.1 Reconstituer l'évolution de la position française : l'enquête auprès de la délégation française

N'ayant pu, pour des raisons matérielles, suivre le déroulement du processus d'Oslo, nos observations se sont concentrées sur les négociations de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques à Genève (CCAC), entre le mois d'avril et le mois de novembre 2008. Suivre la délégation française dans ces négociations a permis alors de nous familiariser avec les routines et les pratiques du milieu, avec les subtilités juridiques et techniques du dossier. Ce « terrain genevois » a fourni un point d'observation privilégié du travail des délégués français. En donnant lieu à de nombreux échanges informels, en

⁶⁵Chez Erving Goffman, la coulisse « est un lieu en rapport avec une représentation donnée, où on a toute latitude de contredire sciemment l'impression produite par la représentation. [...] C'est là que l'équipe peut faire ses répétitions et éliminer les expressions choquantes alors qu'il n'y a pas de public pour être offensé, c'est là qu'on peut éduquer les membres défaillants de l'équipe, ceux qui sont incapables de s'exprimer ou bien les éliminer de la représentation », Goffman (Erving), 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne. La présentation de soi*, Paris, Minuit.

nous permettant d'assister à un certain nombre de réunions en marge des séances plénières, il a permis d'observer la façon dont les délégués préparaient les conférences du processus d'Oslo, s'assuraient le soutien de leurs alliés, discutaient avec les activistes de la CMC des possibilités de préserver tels ou tels systèmes d'armes. Bien que situées à la marge du processus d'Oslo, ces observations ont constitué une source d'information précieuse pour appréhender le déroulement du processus d'Oslo.

Participer aux réunions du groupe d'experts gouvernementaux à la CCAC en tant que membre de la délégation française, a permis en effet de reconstruire le réseau des acteurs pertinents du processus, au ministère de la Défense et au ministère des Affaires étrangères. Les entretiens avec les délégués ont constitué un matériau décisif pour l'enquête. Par leur intermédiaire, nous avons pu ensuite rencontrer leurs supérieurs hiérarchiques, et leurs interlocuteurs réguliers sur ce dossier, à Genève et à Paris. Ainsi, au ministère de la Défense, nous avons rencontré des fonctionnaires de la Délégation générale pour l'armement (DGA), de la Direction à l'information et la communication de la Défense (DICOD), des militaires de l'État-major des armées (EMA) et de la Direction des affaires juridiques (DAJ). Au ministère des Affaires étrangères, nous avons conduit des entretiens auprès des fonctionnaires de la sous-direction aux affaires multilatérales et du désarmement (ASD/DT) et de la Représentation permanente de la France à la Conférence du désarmement à Genève. Pour couvrir la totalité de la période, nous avons systématiquement rencontré les personnels en poste, mais également leurs prédécesseurs. De manière générale, il nous a été difficile d'obtenir des entretiens avec les acteurs au niveau des cabinets ministériels. Nos demandes d'entretien auprès du conseiller en charge du dossier au cabinet du ministre n'ont pas donné suite. Seul un conseiller du cabinet du ministre des Affaires étrangères a accepté de nous recevoir.

Cette enquête par entretiens s'est alors vu complétée par un travail d'archives. Nous avons pu consulter un certain nombre de documents de travail de la division maîtrise des armements du ministère de la Défense et de la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du Quai d'Orsay. Avoir entre les mains les télégrammes d'instructions du Quai d'Orsay, les comptes-rendus de réunion de la délégation française, les notes d'information internes des différents services, pour le processus d'Oslo et pour les négociations à la CCAC, a permis alors de retracer le cheminement de la position française. La lecture des télégrammes diplomatiques s'est révélée de ce point de vue

particulièrement riche pour appréhender le travail de formulation des objectifs en fonction des chances de succès accordées aux stratégies de négociation.

5.2 Explorer les logiques de la mobilisation transnationale : l'enquête auprès des activistes

Bien qu'elle ne soit pas le seul acteur de la mobilisation contre les armes à sous munitions, Handicap International France est la seule ONG française de la coalition internationale à avoir mené un travail de sensibilisation et de *lobbying*. Aussi est-ce que sein de cette association que nous avons mené la deuxième partie de notre enquête.

Entrée comme bénévole au bureau du plaidoyer dans les locaux parisiens de l'association, nous avons travaillé, entre le mois d'avril 2008 et le mois de janvier 2010, à la réalisation d'un recueil d'archives et d'une chronologie de la campagne contre les armes à sous munitions⁶⁶, pour le compte de l'association. À cette occasion, nous avons également répertorié et classé les archives du bureau du plaidoyer de 1998 à décembre 2009. Ce travail s'est avéré très utile pour notre recherche. Il s'intégrait parfaitement dans la perspective d'une analyse rétrospective du processus. Les communiqués de presse, les dossiers de presse et les rapports ont permis de reconstituer l'évolution de la position officielle de l'association. Les compte-rendus des réunions du bureau du plaidoyer, du Comité Stratégie Mines, et du comité directeur de la CMC ont permis d'affiner la recherche, en dévoilant la façon dont ont été exposés et débattus les choix de l'organisation, les stratégies de campagne, les prises de positions, vis-à-vis des acteurs étatiques, de la coalition transnationale, des médias et du « grand public ».

Ce travail a fourni alors l'occasion de coupler le dépouillement des archives à une observation *in situ*. Durant cette période, nous avons pu assister ainsi à plusieurs réunions d'équipe, à une réunion du Comité stratégies Mines, à une conférence de presse, à un colloque organisé à l'Assemblée nationale. Principalement rattachée au bureau du plaidoyer de l'association, nous avons également été amenée à travailler quelques jours au bureau des relations presse, avant la Pyramide de chaussures de septembre 2009. Surtout, notre présence prolongée dans les locaux de l'association a donné lieu à plusieurs discussions sur le déroulement de la campagne, soit avec les bénévoles et les stagiaires, soit avec les salariés des services de la communication et du plaidoyer. Des entretiens

⁶⁶Reproduite en annexes

formels ont également été conduits, à Paris et à Lyon avec des membres de l'association, bénévoles, des salariés des différents services, un ancien responsable de l'action politique, auxquels se sont ajoutés des entretiens avec des représentants de *Human Rights Watch*, du comité directeur de l'*International Campaign to Ban Landmines* et du comité directeur de la *Cluster Munition Coalition*.

6. Plan de la thèse

Pour montrer les mécanismes et les conditions par lesquels la morale humanitaire, invoquée par des acteurs transnationaux, s'inscrit dans l'action politique et oriente une décision de politique étrangère, nous procédons en trois temps.

Dans la première partie, nous revenons sur les conditions de possibilité et des modalités de construction de la contestation au niveau national et international pour rendre compte de l'émergence de la mobilisation. Dans le premier chapitre, consacré à la genèse de la Coalition contre les armes à sous-munitions (CMC), nous retraçons le processus de mise en coalition, en mettant l'accent à la fois sur l'organisation transnationale de l'action et sur les trajectoires d'engagement des activistes d'Handicap International. Centré sur le travail de formulation de la cause, le deuxième chapitre décrit les débats et les tensions que suscite la construction d'un discours commun au niveau transnational, soulignant alors l'importance accordée à la faisabilité de la cause. Plus spécifiquement orienté sur les stratégies de campagne d'Handicap International France dans l'espace public, le troisième chapitre met en évidence les ressources symboliques et médiatiques sur lesquelles s'appuie l'association pour interpeler les pouvoirs publics et faire pression sur eux.

Centrée essentiellement sur le travail des fonctionnaires en charge du dossier, la deuxième partie décrit la façon dont ils réagissent à la pression des acteurs transnationaux, en cherchant à contenir la controverse dans le système formel de décision. En revenant sur le processus de construction de la décision, le chapitre 4 montre comment les acteurs chargés de la gestion du dossier au sein du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères intègrent des justifications humanitaires aux argumentaires techniques pour défendre les intérêts des forces armées en maintenant la faiblesse de l'enjeu politique. Centré sur les interactions de ces fonctionnaires avec les représentants de la mobilisation transnationale, le chapitre 5 souligne alors l'ambivalence du dialogue qui se

met en place, sous l'injonction du politique, qui consiste à recevoir systématiquement les acteurs associatifs, à répondre à leurs demandes, à donner des informations, d'une part, mais qui radicalise dans le même temps la position défensive des pouvoirs publics.

A partir de là, la troisième partie explique le revirement de la politique étrangère française, en mettant l'accent sur les contraintes diplomatiques et les enjeux symboliques et médiatiques qui donnent à l'engagement français son caractère incontournable et irréversible. Centré sur le début du processus d'Oslo, le chapitre 6 décrit les conditions de l'entrée de la France dans la négociation diplomatique, en pointant du doigt à la fois la réduction des marges de manœuvre de la délégation française et les stratégies qu'elle déploie pour limiter les risques de son engagement. Dans la même logique, le chapitre 7 décrit les conditions d'adoption par la France de la Convention sur les armes à sous-munitions, en montrant à la fois le travail de négociation de la délégation française et les stratégies de récupération symbolique et de valorisation médiatique de l'engagement par les acteurs politiques.

Première partie : des ONG dans la politique régaliennne

Chapitre 1 : Généalogie d'une action collective transnationale

« La provenance permet aussi de retrouver sous l'aspect unique d'un caractère, ou d'un concept, la prolifération des événements à travers lesquels (grâce auxquels, contre lesquels) ils se sont formés. La généalogie ne prétend pas remonter le temps pour rétablir une grande continuité par delà la dispersion de l'oubli ; sa tâche n'est pas de montrer que le passé est encore là, bien vivant dans le présent, l'animant encore en secret, après avoir imposé à toutes les traverses du parcours une forme dessinée dès le départ. [...] Suivre la filière complexe de la provenance, c'est au contraire maintenir ce qui s'est passé dans la dispersion qui lui est propre : c'est repérer les accidents, les infimes déviations – ou au contraire les retournements complets –, les erreurs, les fautes d'appréciation, les mauvais calculs qui ont donné naissance à ce qui existe et vaut pour nous ; c'est découvrir qu'à la racine de ce que nous connaissons et de ce que nous sommes il n'y a point la vérité et l'être, mais l'extériorité de l'accident ». Michel Foucault, 1971, «Nietzsche, la généalogie, l'histoire», *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, PUF, p. 154.

La ressemblance entre la mobilisation internationale contre les armes à sous-munitions et la campagne internationale contre les mines est frappante. La première avait surpris par son ambition. La seconde vient en quelque sorte confirmer l'idée que la participation des

acteurs non étatiques aux processus de décision politique ne se limite pas aux secteurs d'activités « à gouvernance »⁶⁷, mais peut avoir lieu dans des domaines hautement institutionnalisés, et « régaliens », comme la maîtrise des armements⁶⁸. Créée le 13 novembre 2003, à l'issue d'une conférence rassemblant près de 80 ONG, la *Cluster Munition Coalition* (CMC), ou Coalition contre les armes à sous-munitions, compte aujourd'hui plus de 200 organisations membres. Dès sa création en novembre 2003, et jusqu'à la signature de la Convention sur les armes à sous-munitions en décembre 2008, la coalition joue un rôle central dans la négociation inter-étatique, interpellant publiquement les États ou dialoguant fréquemment avec les délégations, en coulisses des négociations. Si elle reproduit ici un mode d'action déjà élaboré par la campagne contre les mines, il faut néanmoins s'interroger sur les dynamiques qui ont conduit les ONG à renouveler l'expérience.

L'analyse des conditions d'émergence de cette action collective transnationale apparaît en effet déterminante, tant le nombre et l'hétérogénéité des ONG mobilisées dans la coalition rendent l'idée d'une révolte spontanée de la société civile internationale difficile à concevoir. Il est clair de ce point de vue que « ni le mécontentement, ni la domination subie, ni la frustration ou la privation, le sentiment d'illégitimité des autorités en place, le refus de leurs valeurs ou de leurs pratiques ne sauraient expliquer pourquoi les mobilisations surgissent sous la forme, dans les lieux et au moment où elles le font »⁶⁹. La question des conditions de « réussite » de la mobilisation se pose donc comme elle se poserait pour n'importe quel autre exemple d'action collective. Sa dimension transnationale ne dispense pas alors d'utiliser les outils de la sociologie des mouvements sociaux. Au contraire. Elle incite plutôt à se pencher avec attention sur les mécanismes de structuration transnationale de la contestation et les trajectoires d'engagement des organisations dans la coalition⁷⁰.

⁶⁷Le terme de gouvernance désigne un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions. Il signifie généralement la « réduction des capacités de contrôle des politiques par les gouvernants, la multiplication des centres de décision aux échelons internationaux, nationaux et locaux, le surgissement de règles et de normes élaborées « d'en bas », le brouillage des frontières du public et du privé, la perte de légitimité des dirigeants politiques... », Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), 2006 (1968), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz, p. 552.

⁶⁸« 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.

⁶⁹Dobry (Michel), 1995, « Les causalités de l'improbable et du probable. Notes à propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale », *Cultures et Conflits*, 17, p. 11.

⁷⁰Voir sur ce point les pistes de recherche proposées par Johanna Siméant dans Siméant (Johanna), 2005, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux »

Sous cet angle, l'émergence de la CMC et l'entrée en campagne d'Handicap International fournissent un point d'observation privilégié pour discuter les perspectives de la mobilisation des ressources, le rôle des réseaux et les structures d'opportunité politique. Ces différentes approches de la sociologie des mouvements sociaux sont alors autant de façons de mettre au jour les « causes » et les conditions de possibilité de la mobilisation transnationale. En nous appuyant sur l'analyse stratégique développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg⁷¹, nous articulons ici ces différents modes d'analyse pour restituer la dynamique des trajectoires d'engagement et mettre en lumière ses dimensions stratégiques et organisationnelles. Considérer que l'émergence de l'action collective dépend des *capacités d'action*, des *opportunités d'action* et des *volontés d'action* des acteurs⁷² s'avère en effet particulièrement utile pour mettre au jour les logiques concrètes qui sous-tendent la création de la CMC et l'entrée en campagne d'Handicap International sous la houlette de cette coalition transnationale. L'éclairage porté sur les contraintes, les ressources et les stratégies d'acteurs permet alors de saisir les contextes de l'action collective, ses ancrages dans les réseaux. Se gardant ainsi des explications *ad hoc* et des constructions produites par les acteurs, il recentre l'attention sur la contingence des processus d'émergence de l'action collective pour donner toute son épaisseur historique à la mobilisation.

La notion de capacité d'action permet un détour par la « mobilisation des ressources ». Elle offre ainsi une perspective intéressante pour questionner la structuration de l'espace de la contestation transnationale en mettant l'accent sur la densité des réseaux préexistants à l'action et sur l'institutionnalisation de l'action collective. L'attention portée à la circulation des ressources souligne alors les apports décisifs de la campagne contre les mines pour la mise en coalition de la CMC. Sans aller jusqu'à postuler une parfaite continuité entre les deux mobilisations, cette approche par les capacités d'action pointe cependant les apports décisifs de la campagne contre les mines pour la création de la coalition contre les armes à sous-munitions. Pourtant, si cet héritage constitue une

dans quelques ouvrages récents », communication présentée au 8^e Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP), table ronde « Où en est la sociologie des mouvements sociaux ? ».

⁷¹Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

⁷²« L'existence d'un groupe capable de volonté et de capacité d'action ne va absolument pas de soi, elle doit être prouvée. Et si l'on essaie de comprendre comment et pourquoi un groupe peut se constituer, on s'aperçoit que la similitude des griefs ou l'affirmation d'objectifs partagés sont beaucoup moins décisives que l'existence d'un atout commun qu'on peut utiliser (l'opportunité) et la possession d'une capacité suffisante d'interaction ou si l'on veut de coopération qui permet le développement d'une action commune, donc l'utilisation de l'opportunité présente », Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), 1977, *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 43.

ressource essentielle pour l'émergence d'une nouvelle action collective, il n'explique ni comment ni pourquoi une mobilisation « prend »⁷³ dans son sillage. C'est d'ailleurs un point aveugle de la théorie de la « mobilisation des ressources »⁷⁴ : les ressources constituent une condition indispensable pour l'émergence de l'action collective, mais elles ne rendent compte à aucun moment de *ce qui rend possible* leur mobilisation. C'est là que la notion d'opportunité d'action complète l'analyse en mettant en relief les contraintes et le contexte de l'action. Sans remettre en cause les apports de la « mobilisation des ressources », elle déplace le regard vers la « structure des opportunités politiques », moins pour questionner la réceptivité des institutions étatiques à la cause⁷⁵ que pour observer la façon dont les acteurs adaptent leurs stratégies aux contraintes du contexte. La notion de volonté d'action permet alors d'interroger les trajectoires d'engagement. Enfin, en portant le regard sur *ce qui motive* l'engagement, la notion de volonté d'action apporte un éclairage particulier sur la campagne : parce qu'elle incite à se pencher sur l'entrée en campagne d'Handicap International, elle décrit la mise en coalition de l'intérieur, telle qu'elle est *vécue* par les acteurs d'une organisation. Elle restitue ainsi les incertitudes, les hésitations et les tensions internes qui président à l'engagement.

En reprenant la structure de cette argumentation, nous revenons d'abord sur la naissance de la Coalition contre les armes à sous-munitions, en montrant comment elle se structure dans le sillage de la Campagne internationale contre les mines.

1. La mise en coalition : l'institutionnalisation d'un espace transnational de discussion et de coopération

Comprendre l'émergence de la *Cluster Munition Coalition* implique tout d'abord de revenir sur les caractéristiques de ce groupe et sur sa structure d'action. Il s'agit alors de comprendre les dynamiques qui sous-tendent l'organisation de la coalition en mettant au jour les capacités d'action et de coordination qui rendent possible cette mise en coalition au niveau transnational. L'enjeu consiste à faire apparaître les circuits d'émergence et les ressources organisationnelles et militantes mises au service de l'action collective

⁷³Dobry (Michel), 1995, « Les causalités de l'improbable et du probable », art. cit., p. 9.

⁷⁴Michel Dobry met en garde de ce point de vue contre les raisonnements circulaires auxquels peut conduire l'analyse en termes de « mobilisation des ressources », Dobry (Michel), 1995, « Les causalités de l'improbable et du probable », art. cit., note 6.

⁷⁵Kriesi (Hanspeter), 1995, « The Political Opportunity Structure of New Social Movements » : Its Impact and Their Mobilization », Berlin, Wissenschaftszentrum zu Berlin, in Jenkins (Craig), Klandermans (Bert) (eds), 1995, *The Politics of Social Protest*, Londres, UCL, pp. 167-198.

transnationale. En privilégiant les outils de la sociologie des mobilisations, l'approche se démarque ici de la littérature sur les mouvements sociaux transnationaux dont Johanna Siméant pointe l'éclatement et les apories⁷⁶. Le principal reproche adressé à ces travaux concerne notamment la faible prise en compte de la dimension internationale de l'action, toujours renvoyée aux données contextuelles. Or c'est justement cette dimension internationale qui intéresse dans ce type de mouvement et qu'il faut cerner par une analyse rigoureuse des pratiques des acteurs pour rendre compte de la constitution d'un réseau transnational d'ONG. Pour reconstituer le processus de mise en coalition, nous montrons comment l'action collective transnationale s'appuie sur des réseaux de solidarité existants, déjà constitués entre les ONG au niveau international. Soucieuse alors de décrire les pratiques et les logiques concrètes de cette action collective transnationale, nous nous attachons ensuite à comprendre la structure de cette action collective transnationale et ses modes de régulation.

1.1 L'activation des réseaux et des capacités de coordination

Dater avec exactitude le regroupement d'ONG à l'origine de la Coalition contre les sous-munitions 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. Il faut donc mettre au jour les conditions et les mécanismes à l'œuvre dans l'émergence de cette action collective transnationale. L'analyse des caractéristiques du groupe apparaît essentielle puisqu'elle met en lumière les ressources, c'est-à-dire les réseaux, les savoir-faire et les structures, sur lesquels s'appuie la coalition naissante. Elle montre ainsi que les acteurs de la coalition s'appuient sur les réseaux et l'organisation de la campagne contre les mines antipersonnel. On retrouve donc une idée désormais classique des théories de la mobilisation des ressources selon laquelle les groupes qui se mobilisent sont avant tout « ceux qui sont déjà fortement structurés par des réseaux de solidarité » et qui disposent d'un « minimum d'organisation »⁷⁷.

⁷⁶Siméant (Johanna), 2005, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux » dans quelques ouvrages récents », art. cit.

⁷⁷Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), 2006, *op. cit.*, p. 315.

1.1.1 La création de la Cluster Munition Coalition (CMC) : le rôle des entrepreneurs de mobilisation

En novembre 2003, des représentants d'Austrian Aid for Mine Victims, d'Handicap International, de Human Rights Watch, de Landmine Action UK, de Landmine Struggle Unit, de Mennonite Central Committee, de Mine Action Canada, de Nepal CBL, de Pax Christi Ireland, de Pax Christi Netherlands, de Russia CBL et de Norwegian People's Aid rassemblent autour d'eux une cinquantaine de représentants d'ONG de 28 pays différents, donnant ainsi naissance à la Coalition contre les sous-munitions. Les représentants d'ONG que nous avons interrogés dans le cadre de cette recherche mentionnent toujours cette date comme étant celle de la création officielle de la CMC. Mais ils attribuent l'initiative du rapprochement à ce collectif de douze ONG, réuni en avril 2003 à Dublin et qui préfigure ce qui deviendra par la suite le comité directeur de la coalition. Les déclarations et les discours d'ouverture de la Conférence de la Haye en novembre sont explicites à ce sujet :

Pax Christi Ireland organised a conference in April 2003. As many of you know, the fundament of the CMC was laid right there in Dublin. After the conference we, as NGOs, sat together and decided it was time for a joint and co-ordinated effort to tackle the problem of Explosive Remnants of War and its contemporary cause, Cluster munitions. Then and there, an interim core group was established. This interim core group has been vital in the coming about of the CMC, and has been a great support in the organisation of this launch.

Extrait du compte rendu de la conférence de création de la CMC à la Haye, 12 novembre 2003

L'idée de créer une coalition internationale existe donc déjà avant la création officielle. Les initiateurs du projet vont même jusqu'à fixer au préalable les objectifs de la coalition qui figurent dans l'invitation transmise aux représentants d'ONG conviés à la conférence de la Haye⁷⁸. Ce collectif d'ONG fondatrices de la CMC joue donc le rôle d'« entrepreneur de mobilisation ». Si la conférence est organisée par Pax Christi Ireland, elle n'est pas seule instigatrice du projet. Des membres de chacune de ces douze ONG participent à l'organisation des groupes de travail de la Conférence.

On peut imaginer que cette mise en coalition se fait d'autant plus facilement que cette pratique n'a rien d'inédit en 2003. La constitution de réseaux d'organisations non gouvernementales est en effet un phénomène courant⁷⁹. La mobilisation pour l'interdiction des armes à sous-munitions prend racine dans un contexte de

⁷⁸Archives du Comité Stratégie Mines, Handicap International. Ce court texte constituera l'« appel de la CMC » jusqu'en 2005.

développement du domaine des droits de l'homme. La fin de la guerre froide et la démocratisation des pays de l'est ont ouvert la voie aux revendications dans ce domaine. Au moment où les membres de ce collectif d'ONG créent la CMC, un certain nombre de « réseaux de défense de cause » (« *advocacy networks* ») existe déjà. C'est même une pratique courante des ONG pour peser sur l'agenda diplomatique international. Citons à titre d'exemple la Coalition Internationale pour la Cour Pénale Internationale, les mobilisations pour la compétence universelle, la coalition pour le contrôle du commerce des armes légères. On pourrait se satisfaire de cette explication, mais ce serait sans compter l'existence de réseaux structurés de longue date. Quand ils se réunissent à Dublin, les représentants de ces 12 ONG du futur comité directeur de la CMC sont déjà en réseau, ils travaillent sur les mêmes thématiques, produisent des rapports, interviennent pendant les réunions de la Conférence du Désarmement et de la Convention sur les armes classiques à Genève. La conférence de la Haye ne fait donc que consacrer un rassemblement déjà opéré précédemment.

Pourtant, la CMC regroupe un ensemble hétérogène d'ONG. On y 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*)⁸⁰.

Each of the organizations has its strenghts and we had worked together in the landmine campaign. [...] Human Rights Watch is an advocacy organisation, Handicap International is specialized in assisting victims and also in clearing Explosive Remnants of War, Landmine Action is also a clearance organization. We don't have any common field project, we are not a grass-roots organization, but we have an impact on the international level, at the protocol level. Handicap International 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. Human Rights Watch does naming and shaming producers, stockpilers and transferrers. Handicap International 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.

Entretien *Human Rights Watch*, juillet 2008

⁷⁹Weiss (Thomas), Gordenker (Leon), 1995, *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner Publisher Inc.; Tarrow (Sidney), McAdam (Doug), Tilly (Charles), 2001, *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press.

⁸⁰Ce 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.

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 campagne précédente.

1.1.2 Une coalition dans le sillage de l'ICBL : la densité des réseaux à l'origine

Les réseaux construits au moment de la campagne contre les mines, menée sous la houlette de l'ICBL (*International Campaign to ban Landmines*) et stabilisés par la présence continue des ONG dans les sessions de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC) à Genève constituent en réalité les ressources indispensables à la création du nouvel espace de coordination. Les témoignages sont nombreux à évoquer cette filiation entre la CMC et l'ICBL :

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.

Archives du comité directeur de la Coalition contre les armes à sous-munitions,
juillet 2008

L'idée d'une coalition internationale semble donc 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, ou par la présence d'ONG créées à l'occasion de cette campagne. En se mobilisant pour l'interdiction des sous-munitions, ces associations réactivent 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 plupart des représentants d'ONG présents à la Conférence de création de la CMC ont participé activement à la Campagne contre les mines. 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 collective⁸¹. À tel point que certains n'hésitent pas à qualifier la CMC de « petite sœur de l'ICBL ».

La mobilisation contre les armes à sous-munitions s'appuie donc sur l'existence d'une organisation préalable et de réseaux de solidarité préexistants⁸². La coalition naissante bénéficie ainsi d'un réseau de solidarité, d'une capacité d'expertise, d'un réservoir de

⁸¹Chazel (François), 1986, « Individualisme, mobilisation et action collective », in Birnbaum (Pierre), Leca (Jean) (dir.), 1986, *Sur l'individualisme*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 244-268.

compétences et de personnels et d'un potentiel d'organisation issus du réseau de la lutte anti-mine, et qui constituent un socle de ressources mobilisables pour l'action. Cette continuité entre les deux structures permet de rendre compte d'une « pérennité relative de ce mouvement social porteur d'un agenda politique international »⁸³ et de dépasser ainsi les explications idéalistes de l'émergence des mobilisations transnationales.

1.2 Un réseau d'acteurs transnationaux

Si la description précédente de la filiation entre ICBL et CMC brosse à grand trait un tableau de la mobilisation sur les armes à sous-munitions, cette partie propose une radiographie plus systématique du mouvement. Elle entre dans le détail de la composition de la CMC pour réfléchir à l'internationalisation du mouvement. Nous montrons ainsi ce que la « transnationalité » de ce réseau doit surtout à la présence d'acteurs transnationaux, en pointant le caractère occidental et anglo-saxon de sa direction. De ce point de vue, la coalition contre les armes à sous-munitions ne se différencie pas beaucoup des autres mobilisations transnationales d'ONG créées à la même période.

1.2.1 Réseau transnational ou acteurs transnationaux ?

Le compte rendu de la conférence de création de la CMC recense 52 participants de 28 nationalités différentes. Aujourd'hui, le réseau compte plus de 200 ONG de 77 États différents. On pourrait retenir ce chiffre comme indicateur de la « transnationalité » du réseau. Mais il importe surtout d'observer la présence d'ONG internationales comme *Human Rights Watch* aux côtés de petites associations nationales. On remarque également la présence de structures « à la fois nationales et internationales », dont Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink soulignent qu'elles donnent lieu à des formes d'activisme transnational

⁸³~~Seroussi (Julien), 2007, *Les tribunaux de l'humanité. Les ajustements cognitifs dans la mobilisation pour la compétence universelle des juges nationaux*, thèse de doctorat, Université Paris Sorbonne, pp. 120-121.~~

⁸⁴Keck (Margaret E.) et Sikkink (Kathryn), 1998, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, London, Cornell University Press, p. 7.

. Handicap International est ainsi représentée par dix sections⁸⁵, L'UNICEF⁸⁶, *Amnesty International*⁸⁷ et *Pax Christi* par cinq sections⁸⁸ et Oxfam par quatre sections⁸⁹. L'examen de la liste des membres de la CMC⁹⁰ révèle également la présence d'un grand nombre de réseaux nationaux de la Campagne contre les mines. La CMC rassemble donc avant tout des acteurs déjà rodés aux formes transnationales de contestation. Leur présence s'avère déterminante pour la coordination des pratiques et des activités.

1.2.2 Un ancrage occidental à la tête de la coalition

Cette présentation des membres de la CMC telle qu'elle apparaît sur le site de la Coalition gomme cependant l'asymétrie entre les personnes venues d'Amérique du Nord et d'Europe et celles venues du reste du monde. Ce type d'asymétrie est une caractéristique courante des coalitions internationales d'ONG. Julien Seroussi en identifie une semblable à propos de la mobilisation pour la compétence universelle⁹¹. Il remarque à cet égard que la transnationalisation s'effectue le plus souvent entre les pays occidentaux. On observe un phénomène similaire pour la CMC quand on se penche sur la composition du comité directeur et sur la composition des personnes présentes à la conférence de création de la CMC à la Haye en novembre 2003. Si la CMC compte un grand nombre de membres de plus de 70 États, sa « tête pensante » reste, elle, très occidentale et anglo-saxonne : *Pax Christi*, *Mine Action*, *Human Rights Watch*, Handicap International et *Norwegian People's Aid* sont en effet des organisations dont l'implantation se révèle avant tout européenne ou américaine ; le coordinateur de la CMC vient de *Mine Action United Kingdom*. La composition du comité directeur de la CMC révèle l'existence d'une distinction nord/sud, souvent observée dans divers types de réseaux transnationaux, et notamment dans les mouvements alter-mondialistes⁹².

⁸⁵Handicap International France, Handicap International Belgique, Handicap International Canada, Handicap International Suisse, Handicap International Afghanistan, Handicap International Thaïlande, Handicap International Bosnie-Herzégovine, Handicap International Allemagne, Handicap International Royaume-Uni et Handicap International Kenya.

⁸⁶UNICEF Nouvelle-Zélande, UNICEF Canada, UNICEF Australie, UNICEF Irlande et UNICEF Pays-Bas

⁸⁷Amnesty International Royaume-Uni, Amnesty International Paraguay, Amnesty International Nouvelle-Zélande, Amnesty International Pays-Bas et Amnesty International Irlande.

⁸⁸Pax Christi Irlande, Pax Christi Nouvelle-Zélande, Pax Christi Belgique, Pax Christi Pays-Bas et Pax Christi Royaume-Uni

⁸⁹Oxfam Australie, Oxfam Canada, Oxfam Irlande, Oxfam Nouvelle-Zélande et Oxfam France (Agir ici).

⁹⁰En annexe.

⁹¹Seroussi (Julien), 2007, *op. cit.*, p. 136.

⁹²Fillieule (Olivier), Blanchard (Philippe), Agrikoliansky (Eric), Bandler (Marko), Passy (Florence), Sommer (Isabelle), 2004, « L'altermondialisation en réseau. Trajectoires militantes, multipositionnalité et formes de l'engagement : les participants du contre-sommet du G8

Mais ni l'existence de la nébuleuse ICBL, ni cette implantation occidentale du comité directeur et le caractère transnational des ONG fondatrices ne permettent à eux seuls d'expliquer la formation et l'unification de la CMC. Il faut porter une attention particulière au travail des entrepreneurs de mobilisation afin d'identifier ce qui permet à cette mobilisation de trouver son unité.

1.3 Structuration et formalisation de l'action

Il faut comprendre la conférence de lancement de la CMC non seulement comme le signe d'une activation de réseaux existants, mais aussi comme une étape d'officialisation et de dépôt légal des statuts, avec tout ce que cela implique de formalisation et d'institutionnalisation. Dès lors, constater l'existence d'un réseau importe moins que de comprendre comment il se structure, c'est-à-dire comment des représentants d'ONG mettent en commun leurs ressources et s'organisent pour mettre en place une action au niveau international, et comment ils s'approprient ou se réapproprient l'héritage de l'ICBL. Cette approche rejoint celle de Johanna Siméant lorsqu'elle invite à observer « ce qui circule » dans les réseaux transnationaux, à identifier les mécanismes de circulation des ressources et la division du travail qui les sous-tend⁹³. Guidée par cette approche, nous montrons que si les fondateurs de la CMC reproduisent certains schémas de fonctionnement et entérinent des pratiques hérités de l'ICBL, la structure de la CMC se révèle cependant plus codifiée. C'est cet effort organisationnel mis en œuvre pour assurer la félicité de la mobilisation que nous suivons ici.

1.3.1 La stabilisation d'un modèle d'action et d'un répertoire d'instruments

Le concept de « répertoire d'action collective » développé par Charles Tilly souligne deux éléments centraux pour notre analyse, selon lesquels les acteurs disposent d'un nombre limité de méthodes d'action et reproduisent en partie des procédés déjà mis en œuvre par le passé. L'analyse des réflexions des activistes sur les modes d'action à privilégier montre bien comment ils s'inspirent des expériences de l'ICBL, en sélectionnant les stratégies fructueuses et en répétant « les coups » qui se sont révélés profitables par le passé.

d'Evian », *Politix*, 68, pp. 13-48.

⁹³Siméant (Johanna), 2005, art. cit., p. 24.

Parce qu'elle coïncide avec la mise en commun des ressources, des personnes et des compétences, la mise en réseau constitue « un réservoir d'instruments concrets et de modèles d'action appropriables par le nouveau groupement »⁹⁴. Le rapport de la conférence de La Haye est d'ailleurs éloquent à cet égard. On voit ainsi comment les activistes sont invités à réfléchir aux « ingrédients » du succès d'une campagne, à la fois en termes de structure d'action, de stratégie de lobbying et de communication. Dans ce travail d'identification, l'expérience et le souvenir de la campagne contre les mines sont déterminants. Il n'est pas anodin à égard que la coordination de ces ateliers de réflexion soit assurée par d'anciens militants et activistes de l'ICBL. Les réflexions menées dans le cadre de ces ateliers s'apparentent alors à une séance de « retour d'expérience » ou de *debriefing*. De ce point de vue, le réseau ICBL fonctionne comme un « cadre d'apprentissage », d'accumulation et de transmission de savoir-faire. La densité de ces réseaux hérités de l'ICBL se transforme en un véritable « appareil de mobilisation »⁹⁵. Ainsi, ICBL fournit à la CMC non seulement des personnes et des ressources, mais aussi un modèle d'action et un répertoire d'instruments. Si l'expérience de la campagne contre les mines joue à plein dans la reproduction d'un savoir-faire en matière de constitution de réseaux⁹⁶, elle a donc également son importance en ce qui concerne la coordination des actions.

Tous les gens qui sont les éléphants de la campagne depuis des années, toute cette mémoire institutionnelle, ce savoir-faire qui a été développé, il a servi à la CMC, automatiquement.

Entretien au comité directeur de l'ICBL, janvier 2010

Alors que l'ICBL s'était structurée par tâtonnements, le système de coopération de la CMC apparaît pensé dès sa création.

ICBL, c'était une poignée de six ONG, tandis que la CMC comptait déjà 80 ONG qui connaissaient les mérites d'une coalition à la lumière de ce qu'avaient été les raisons du succès d'ICBL. ICBL c'était une poignée d'utopistes qui un beau jour à New-York avait scellé un pacte ensemble pour se lancer, pour créer une campagne avec pour ambition d'interdire une arme

⁹⁴Lascoumes (Pierre), 1994, *L'éco-pouvoir*, op. cit., p. 247.

⁹⁵*Ibid.* p. 317

⁹⁶Aoun (Elena), 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.), 2004, *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, p. 66. Dans ce travail sur la coalition française pour la Cour Pénale Internationale, les auteurs expliquent que les associations françaises de défense des droits de l'homme et les humanitaires ont l'habitude de se retrouver sur les mêmes combats. La mise en coalition pour la CPI se fait dès lors d'autant plus facilement qu'elle consiste dans « la mise en œuvre d'un savoir-faire routinisé en matière de constitution de réseaux » et la reproduction de « démarches employées pour la défense de cause semblables ».

conventionnelle, c'était une première. Avec la CMC, on était un peu dans le remake. La recette était connue, il fallait créer une coalition, un secrétariat et un exécutif pour mettre en place des actions tangibles.

Entretien avec le directeur général d'Handicap International, juillet 2009

L'expérience de l'ICBL joue incontestablement dans le choix des stratégies d'action de la CMC. Ainsi, l'idée d'adopter un message et des objectifs clairs sur le plan national et international, une communication intense entre les membres par le biais d'une liste de diffusion électronique, un partage des ressources financières et informationnelles, une action de plaidoyer constante auprès des gouvernements et des militaires apparaît directement héritée de la campagne contre les mines :

Participants were ask to identify the ingredients of successful international campaigns and made the following points: effective leadership and co-ordination, strong continuous commitment, sharing funds and other resources, communication among networks and organisations, media work, a clear national and international goal, broad based appeal with an humanitarian approach, clear message, lobbying, research and advocacy activities.

Extrait du compte rendu de la conférence internationale de lancement de la CMC, 12 -13 novembre 2003

Autant de techniques, « inventées » et testées au moment de l'ICBL, qui se trouvent du même coup systématisées. La liste de diffusion électronique constitue de nouveau l'un des instruments principaux de la coordination. Les activistes y échangent quotidiennement des informations sur les positions de leurs gouvernements respectifs, sur les avancées et les reculs de chaque État, sur le déroulement de leur campagne nationale.

On lance des action alert : par exemple quand on apprend que la Suède souhaite se retirer du processus d'Oslo, on écrit à tous les membres de la CMC via le réseau et l'email list et on dit « écrivez à votre ambassade de Suède et au ministère des Affaires étrangères suédois ». C'est des trucs qu'on n'a pas inventé, qui étaient calés de l'ICBL.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Le coordinateur de la CMC y diffuse le compte rendu de chaque réunion diplomatique. Le responsable communication de la CMC envoie régulièrement les communiqués de presse de la CMC en anglais. Les chargés de communication des différentes organisations les reprennent, les traduisent dans leur langue, y apposent le logo de leur organisation et les adaptent en partie pour les diffuser ensuite aux médias nationaux. Par ce biais, les activistes réfléchissent également aux tactiques de plaidoyer et aux « instruments de campagne » à mettre en place. À l'époque de la campagne contre les mines, beaucoup de commentateurs avaient attribué le succès d'ICBL à Internet :

ICBL était très performante en matière d'échanges d'information et d'analyse mutuelle, d'intelligence collective, parce que grâce aux Américains et à Jody Williams, on utilisait beaucoup Internet et les mails. Ça fait un peu préhistorique ce que je dis là, mais c'est vrai. Donc sur des avancées ou des reculades de certains pays, on avait l'info avant les diplomates. Ils étaient moins performants en matière d'échanges d'info. Ça, c'est quelque chose qui a changé, ça s'est un peu lissé maintenant. Mais je pense que... il y a plein de papiers qui ont été écrits qui disaient qu'ICBL n'aurait jamais obtenu ce qu'elle a obtenu sans Internet.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

On observe ainsi, de la part des activistes de la CMC, un phénomène de capitalisation des méthodes, en fonction de leur efficacité.

Par ces pratiques de sélection et de répétition des modes d'action qui ont été profitables par le passé, les activistes se dotent d'un système de représentation, de coordination et de pression au niveau international. Tout ce qui s'était progressivement mis en place à l'époque de l'ICBL par une succession d'essais et d'erreurs, et qui avait fait d'ICBL un acteur de poids dans la négociation sur l'interdiction des mines antipersonnel, se trouve entériné dans la coalition naissante.

L'action de la CMC, la structuration, l'action, la façon de faire du plaidoyer, tout ça était vraiment facilité par l'expérience de la campagne contre les mines.

Entretien au service de la communication d'Handicap International, juillet 2009

La CMC bénéficie ainsi de l'assise internationale du réseau ICBL, des ressources matérielles et symboliques d'entrepreneurs politiques auréolés du succès du processus d'Ottawa et du Prix Nobel de la Paix. Mais si la forme du réseau s'inspire des expériences antérieures, elle témoigne surtout d'un effort de structuration et de formalisation de la division du travail en vue de combiner des compétences diverses. Non seulement les activistes s'appuient sur des réseaux et des organisations existantes, mais surtout, et c'est ce qui transparaît à la lecture du rapport de la conférence de La Haye, ils se demandent constamment comment mettre à profit ces ressources pour constituer un groupe de pression et se faire entendre par les médias et obtenir des transformations de la législation internationale. Reprenant en partie les formules qui avaient fonctionné pendant la campagne contre les mines, les activistes dotent alors la CMC d'une structure d'action semblable à celle de l'ICBL.

1.3.2 La constitution d'un réseau politique centralisé

Les fondateurs de la CMC optent ainsi pour une structure souple et peu contraignante pour ses membres, qui jouissent alors d'une marge de manœuvre importante pour mener leurs actions au niveau national.

We spend much of our time discussing the structure as outlined by the document we are looking at. We also affirmed the idea of a light and loose structure with emphasis that the light and loose structure allows us to have ownership and allows all of us to participate in our own ways. In terms of co-ordination, we felt that a strong co-ordinator is very important and crucial to the success of our campaign.

Extrait du compte rendu de la conférence internationale de lancement de la CMC, 12 -13 novembre 2003

Cette forme d'organisation est considérée désormais comme la norme en matière de coalition internationale. Elena Aoun et Joël Ficet observent le même type de structure dans leur analyse de la Coalition pour la Cour Pénale Internationale : « dans un contexte où la pression des ONG sur un ou des États se doit d'être la plus forte possible, ce système de coopération leur permet de bénéficier des multiples avantages du nombre et de la diversité, sans les lier trop étroitement »⁹⁷. Le fort engagement des membres (*strong and continuous commitment*) et l'intense communication entre eux compense la structure lâche. Les organisations membres mènent leur campagne au niveau de leur gouvernement. Ainsi, si le caractère transnational de l'action dote le mouvement d'une « masse critique », les méthodes d'intervention conservent en grande partie leur ancrage national. La CMC s'exprime alors au nom d'une identité collective dans l'enceinte des négociations diplomatiques, mais les organisations nationales qui la composent restent les interlocutrices privilégiées des gouvernements. L'essentiel des échanges entre les ONG et les gouvernements se fait la plupart du temps entre des acteurs de même nationalité.

En dépit de la liberté laissée dans la conduite des campagnes au niveau national, la CMC dispose également d'un exécutif fort, notamment pour conduire les négociations au niveau international. Les efforts de formalisation aboutissent à la création d'une coalition centralisée. Le personnel de la CMC compte ainsi un coordinateur, un responsable de campagne, un chargé de campagne, un directeur des opérations et un chargé de communication et de relations presse. Ce noyau d'entrepreneurs professionnels rassemble des représentants des douze ONG fondatrices et assure la coordination du réseau. Avec la création de ce comité directeur, émerge ainsi un petit noyau d'entrepreneurs de

⁹⁷Aoun (Elena), Ficet (Joël), 2004, *op. cit.*, Paris, L'Harmattan, pp.73-74.

mobilisation qui s'appuie sur des compétences et une notoriété acquises pendant la campagne contre les mines, pour agréger, diriger, parler publiquement et organiser des ateliers de réflexion. La présence de sous-groupes coordonnés par des acteurs intermédiaires relayant les informations de la base vers le comité directeur permet une coordination à la fois verticale et horizontale, rendant ainsi compatible la diversité des approches et des spécialisations des organisations membres. L'émergence de ces sous-groupes est laissée à la discrétion des membres. Elle participe ainsi de la division des tâches entre membres et dirigeants.

We affirmed the idea of sub groups but felt that it was important that those sub groups should not be imposed but instead emerge organic. Ideally, they'd be allowed to emerge as people feel the need of them. Of course, there is still might be a need for the steering committee to make suggestions as to what some of those might be, but again, it is important to allow those to emerge from the grassroots as it feel appropriate.

Extrait du compte rendu de la conférence internationale de lancement de la CMC, 12 -13 novembre 2003

Cette division du travail s'appuie sur un certain nombre de ressources matérielles héritées de l'ICBL, qui prennent la forme de moyens humains (personnel) et opérationnels (logistique, informatique, capacité de communication), qu'elle convertit en un véritable savoir-faire professionnel, en fonction des spécialisations de chacun de ses membres.

L'attention portée aux structures de mobilisation permet d'identifier les moyens collectifs, informels aussi bien que formels, par le biais desquels les gens se mobilisent et s'engagent dans l'action collective. Or si l'ensemble de ces capacités d'action et de coordination apparaît déterminant pour comprendre la structuration de la CMC, il rend imparfaitement compte de l'émergence de l'action collective. On retrouve ici l'une des critiques adressées aux théories de la « mobilisation des ressources » selon laquelle ces théories ne permettent pas d'expliquer pourquoi les acteurs mobilisent les ressources qu'ils ont identifiées⁹⁸. La capacité mobilisatrice de la CMC constitue en ce sens une condition nécessaire mais non suffisante pour comprendre l'engagement des associations dans la coalition. C'est pourquoi nous nous penchons à présent, en reprenant le raisonnement stratégique esquissé plus haut, sur les opportunités saisies par les acteurs de la mobilisation.

⁹⁸McAdam(Doug), McCarthy (John), Zald (Mayer N.), 1996, *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 3.

2. L'opportunité saisie par les activistes

Alors que la théorie de la mobilisation des ressources tend à se concentrer sur la structure des mouvements et sur les caractéristiques internes des organisations, l'approche en termes de « structure des opportunités politiques » s'intéresse à l'ensemble des contraintes et au contexte dans lequel s'insèrent les mouvements sociaux. Le concept de « structure des opportunités politiques », tel qu'il est développé par Peter Eisinger, Charles Tilly ou Doug McAdam⁹⁹ par exemple, établit ainsi un lien entre l'émergence d'un mouvement social et le contexte ou le système politique. La critique que ces auteurs proposent de la « mobilisation des ressources » est intéressante parce qu'elle souligne justement l'incapacité de cette approche à expliquer le passage à la contestation. Néanmoins, cette notion d'opportunités politiques doit être questionnée, d'autant plus que les ONG opèrent dans un domaine régalién, dont on a vu en introduction qu'il offre *a priori* peu de prise à leur pression. En reprenant à ce propos les réflexions de Lilian Mathieu, nous choisissons ici de considérer les opportunités, moins en termes de « structure », qu'en tant qu'elles sont *perçues* et *saisies* par les acteurs. Dans cette perspective, les opportunités apparaissent aux militants sous la forme de « coups à jouer »¹⁰⁰. Cette approche se propose ainsi de restituer la dynamique de l'engagement, en intégrant à l'analyse les perceptions, les doutes, les anticipations et les stratégies des acteurs¹⁰¹. Ce sont donc avant tout les opportunités *perçues*, *anticipées* et *saisies* par les activistes de la CMC qui retiennent l'attention.

Considérer d'abord la faiblesse institutionnelle des ONG dans l'univers de la diplomatie traditionnelle et dans le domaine du désarmement permet de s'affranchir du déterminisme

⁹⁹Eisinger (Peter K.), 1973, « The Conditions of Protest Behaviour in American Cities », *American Political Science Review*, 67 (1) ; Shorter (Edward) et Tilly (Charles), 1973, « Les vagues de grève en France, 1890-1968 », *Annales ESC*, 28 (4), pp. 857-887 ; McAdam (Doug), 1982, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press. Pour une présentation et une discussion de ces travaux, Mathieu (Lilian), 2002, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de science politique*, vol. 52 (1), pp. 75-100.

¹⁰⁰Mathieu (Lilian), 2002, *op. cit.*, p. 82.

¹⁰¹« Les analystes n'ont pas clairement signalé s'ils considéraient les opportunités politiques comme des facteurs objectifs ou subjectifs : l'utilisation du terme « structure » se réfère ordinairement à des forces qui opèrent indépendamment des acteurs. Mais si l'action collective est stratégique, une opportunité ne doit-elle pas être *perçue* pour pouvoir affecter la conduite des acteurs ? ... Si les opportunités doivent être perçues pour être acceptées, alors les analystes devront consacrer davantage d'attention aux perceptions des protagonistes et aux prises de décision à l'intérieur des mouvements » Tarrow (Sidney), 1988, « National Politics and Collective Action : Recent Theory and Research in Western Europe and the United States », *Annual Review of Sociology*, 14, p. 430, cité par Mathieu (Lilian), 2002, *op. cit.*, p. 83.

structurel et des explications mécanistes en termes de structure des opportunités politiques de l'émergence des mouvements sociaux. Car il s'agit moins d'expliquer l'émergence de la CMC comme résultant d'un changement dans la structure institutionnelle ou dans l'équilibre des forces sur la scène internationale que de rendre compte des capacités de discernement stratégique des acteurs de la mobilisation pour donner du mouvement à la description.

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

L'essentiel des négociations de désarmement et de maîtrise des armements conventionnels se tient à la Convention sur certaines armes classiques (CCAC)¹⁰². C'est dans ce forum que les ONG expriment leurs revendications. Or l'analyse des conditions institutionnelles de la mobilisation des ONG dans cette enceinte rend l'émergence d'une mobilisation pour le moins énigmatique. Aux contraintes liées à leur statut d'observateur des négociations, s'ajoutent en effet des blocages inhérents aux processus « onusiens » de maîtrise des armements conventionnels, qui interdisent aux activistes d'imaginer pouvoir peser sur les décisions. Et si le soutien des « petits » États s'avère précieux pour les ONG, il ne permet pas cependant d'inverser le rapport de force à la Convention sur les armes classiques.

2.1.1 Quand la Convention sur les armes classiques protège les États

Jusqu'au début des années 1990, les négociations en matière de maîtrise des armements se déroulent dans un cadre strictement inter-étatique, 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 États, c'est-à-dire à augmenter le niveau de sécurité internationale sans changer les rapports de force entre les États.

La conception classique vise un niveau de sécurité internationale égal ou supérieur, à niveau d'armement inférieur : on ne désarme pas ou on ne se restreint dans l'usage des armements pour se faire plaisir, mais dans le cadre d'une conception classique d'État à État qui consiste à dire « je réduis mes armements si toi-même tu les réduis » et on arrive à un niveau d'équilibre avec moins d'armes, avec des armes dont l'emploi est rigidifié. On ne dégrade pas le rapport de force et le niveau sécuritaire. En introduisant des mesures de

¹⁰²Son 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 ».

confiance réciproques, de transparence, on améliore le contexte de sécurité globale.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du
Quai d'Orsay, mars 2009

C'est dans cette logique dite « classique » de maîtrise des armements qu'est créée la CCAC. 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 sans distinction les personnes impliquées dans les conflits armés et les populations civiles ». À une exception près – la Convention d'interdiction des mines antipersonnel, adoptée dans le cadre du processus parallèle d'Ottawa –, la CCAC englobe tous les traités de maîtrise des armements conventionnels¹⁰³ existants. Dans un tel contexte, le désarmement ou la maîtrise des armements ne dépend que de la volonté des États :

Le sous-jacent de tout ça, c'est qu'on ne progresse dans le désarmement ou la maîtrise des armements que si le contexte international le permet. Ce qui s'est passé à la fin de la guerre froide, c'est la décennie glorieuse de la maîtrise des armements des années 1990 : la Convention d'Ottawa, la Convention des armes chimiques, une batterie de protocoles renforcée à la CCAC. Donc beaucoup d'avancées qui s'expliquaient parce que le contexte international le permettait. Et puis on a une rupture au début des années 2000 : la situation sécuritaire internationale s'est raidie et on est aujourd'hui dans une logique où un certain nombre d'États considèrent qu'ils renforcent leur sécurité, non pas en désarmant ou en faisant de la maîtrise des armements, mais en renforçant leurs capacités militaires, donc les dépenses militaires augmentent. Lorsque les dépenses militaires augmentent, en général, il y a assez peu de progrès en matière de maîtrise des armements ou de désarmement conventionnel.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du
Quai d'Orsay.

Si la participation des ONG est prévue à la Convention sur les armes classiques, elle est en réalité limitée à un groupe restreint d'ONG, officiellement accrédité. Les ONG représentées pendant les sessions sont peu nombreuses. On peut citer *Action Group Landmine*, l'Appel de Genève, *Austrian Aid for Mine Victims*, la Campagne internationale contre les mines (ICBL), la 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 Munition Coalition* (CMC) dès sa création en 2003. À leurs côtés, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et le Centre International de Déminage Humanitaire de Genève (CIDHG), des représentants de

¹⁰³ 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 ».

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 anti-mines de l'ONU (UNMAS). Les membres de ces organisations assistent aux séances plénières mais restent tenus 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 réalité moins 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 États se trouvent de fait dotés d'un droit de veto et les ONG ne peuvent compter sur la supériorité numérique des « petits » États pour contraindre juridiquement les grandes puissances militaires comme les États-Unis, la Chine, Israël ou le Pakistan. C'est en ce sens que la Convention sur les armes classiques protège les États, et plus particulièrement les grandes puissances militaires, parce qu'elle leur garantit un contrôle sur l'issue de la décision.

Cette faiblesse institutionnelle des ONG n'empêche pas ces instances de négociations multilatérales de rester un espace pertinent pour l'action des ONG. Ces dernières 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 œuvre¹⁰⁴. 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 décisives. L'interdiction des mines antipersonnel en 1997 a montré qu'elles pouvaient mobiliser ces ressources pour influencer les processus de mise à l'agenda¹⁰⁵ 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 États. Les États 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 les

¹⁰⁴Willets (Peter), 1982, « Pressure Groups as Transnational Actors », in Willets (Peter),(dir.), *Pressure Groups in the Global System*, New York, St. Martin's Press.

¹⁰⁵Price (Richard), 1998, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, art. cit. ; Rutherford (Kenneth R.), 2000, « The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines », *World Politics*, art. cit.

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 l'agenda diplomatique international, à condition seulement que leur message soit relayé par des États. Mais elles restent avant tout dépendantes des volontés des États.

2.1.2. Les « petits » États, « bons clients » des ONG

Les travaux de relations internationales sur la Conférence du désarmement et sur l'interdiction des mines se contredisent radicalement. On compte d'un côté les auteurs qui voient dans l'émergence des ONG sur la scène internationale un nouvel équilibre des pouvoirs entre ONG et États marquant ainsi un « déclin de la souveraineté des États » et d'une « revanche de la société civile » sur l'État. Le « monde des États » cède sa place au monde « multicentré », marquant ainsi le triomphe du principe d'autonomie sur le principe de souveraineté¹⁰⁶. D'un autre côté, nombreux sont les auteurs qui critiquent ces analyses, réaffirmant alors le poids des États face aux acteurs transnationaux. Samy Cohen reconnaît ainsi que le rapport de forces entre les États et les acteurs non étatiques s'est certes modifié, mais pas au point de parler d'un basculement ou d'un « retournement du monde ». Au contraire, il semblerait même que les ONG « n'ont d'autre poids que celui que les États veulent bien leur concéder ». Il faudrait selon lui moins plus parler de victoire des ONG que d'une « capacité de résistance des États »¹⁰⁷. Ainsi, les avancées vantées par les ONG ne seraient en réalité que des avancées en trompe-l'œil. L'exemple de l'interdiction des mines est particulièrement éclairant à ce titre. La signature de la Convention d'Ottawa en 1997 et l'attribution du prix Nobel de la Paix à la coalition internationale pour l'interdiction des mines (ICBL) ont été souvent interprétées comme l'avènement d'une nouvelle forme de diplomatie ou comme une victoire de la société civile internationale.

On a énormément dit de choses sur la percée historique du traité d'Ottawa, parce que c'était une arme conventionnelle... que le renoncement à une arme conventionnelle soit le résultat d'une pression exercée par une coalition d'ONG et de ce qu'on appelle la nouvelle diplomatie, c'est-à-dire ces alliances improbables entre un groupe de pays et une coalition d'ONG bien organisée.

¹⁰⁶Badie (Bertrand), 1998, « De la souveraineté à la capacité des États », in Smouts (Marie-Claude) (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Science Po ; Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude), 1999, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po.

¹⁰⁷Cohen (Samy), 2005, « Les États face aux nouveaux acteurs », *Politique internationale*, 107, pp. 409-424

La véritable nouveauté, c'est que c'était une effraction dans le huis clos de tout ce qui touche aux enjeux de la défense, aux enjeux militaires, aux enjeux des complexes militaro-industriels, aux enjeux de la Grande Muette planétaire.

Entretien avec le directeur général d'Handicap International, juillet 2009

Si cette Convention doit beaucoup à la mobilisation des ONG, les clauses d'exemption obtenues par les États, l'état des stocks, les doctrines d'emploi et les programmes d'armement en cours révèlent que ce résultat n'est pas un résultat majeur. Autrement dit, les États signataires sont souvent les plus convaincus et les plus disposés à renoncer à leurs armes¹⁰⁸.

À poser la question en ces termes, on ne parle que des « ONG » et des « États » au pluriel, en les opposant systématiquement, et l'on s'interdit de rendre compte de la diversité des situations. Or il faut considérer non seulement que tous les États n'ont pas le même poids sur la scène internationale, mais également que tous les États ne s'opposent pas catégoriquement aux revendications ou aux agissements des ONG. C'est notamment le cas des « petits » États, sans armée, et qui pèsent par conséquent peu dans les discussions de désarmement ou de maîtrise des armements, par opposition aux États à fortes contraintes opérationnelles ou aux puissances militaires européennes, pour lesquels les enjeux de sécurité et de défense sont étroitement liés à la question de la souveraineté.

Vous allez retrouver des États sensibles à l'approche du désarmement humanitaire. En général, ce sont des États européens, qui n'ont pas les mêmes contraintes opérationnelles que le Pakistan et l'Inde par exemple. Vous allez retrouver cette dichotomie, et c'est la limite de l'universalisation de la Convention d'Ottawa qui aujourd'hui a atteint un plafond, c'est-à-dire que vous avez un certain nombre d'États qui refusent de signer parce qu'ils refusent la conception sous-jacente, autrement dit, ce n'est pas à la société civile, aux humanitaires de nous dire à nous, États souverains, qu'on n'est pas capable de respecter, qu'on est irresponsables, donc qu'on va vous lier les mains. Ce sont des États qui ne peuvent pas souscrire à cette conception, ça a vraiment à voir avec l'expression de la souveraineté. Ensuite vous avez des États qui n'ont pas d'armée et qui sont sous le parapluie confortable de l'OTAN, ils peuvent se permettre d'être très allant et souscrire à cette conception qui a beaucoup moins de conséquences. Et ensuite vous avez des États intermédiaires comme la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni qui sont dans une situation plus délicate. Ce sont encore des États pour qui la force armée militaire est encore une expression de leur souveraineté et de leur place sur la scène internationale. La logique du maintien opérationnel de ces États se pose. Donc souscrire à une démarche de « désarmement humanitaire » n'est pas chose totalement naturelle.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du Quai d'Orsay, mars 2009

¹⁰⁸Rutherford (Kenneth), 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.

Sur la question spécifique des armes à sous-munitions, on peut distinguer trois groupes d'États :

- les États-Unis, l'Inde, la Chine, le Pakistan, Israël, la Russie et le Brésil qui s'opposent à l'idée d'une réglementation spécifique ;
- la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark, la République tchèque, la Suisse, le Canada, le Japon et l'Australie occupent une position intermédiaire ;
- la Norvège, l'Argentine, l'Autriche, le Costa Rica, le Saint-Siège, la Hongrie, l'Irlande, le Liechtenstein, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, le Pérou et la Bosnie-Herzégovine soutiennent, financent ou portent les argumentaires des ONG dans les discussions inter-étatiques.

Il y avait des États qui avaient une préoccupation de visibilité. Les États comme la Norvège, comme l'Autriche, comme l'Irlande, c'est leur fond de commerce. Ils n'ont pas d'armées, ils sont neutres, ils n'ont pas de problèmes de sécurité. Donc il y a eu cette conjonction avec les ONG de la CMC ; et il ne faut pas sous-estimer le rôle de ces États dans le raidissement de la CMC. La CMC ne peut pas exister dans les relations internationales si ses initiatives ne sont pas portées par des États. On est quand même dans un système international où le droit international public s'adresse à des États. Donc il faut des États qui portent les choses ...

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du
Quai d'Orsay, mars 2009

Il y a une chose que j'ai trouvée très intéressante en discutant avec les Norvégiens. On leur a demandé comment ils arrivaient à financer tout ça. Ils nous ont dit, « nous, notre objectif c'est 1% d'aide publique au développement ». Ils ont plus de mal à trouver des projets et des choses à financer, et...l'argent est là. Et financer un processus comme ça, c'est un excellent effet de levier pour jouer un rôle dans les relations internationales, ça a un impact sur l'opinion publique.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du
Quai d'Orsay, mars 2009

D'une part, les ressources financières allouées par ces États à la CMC se comptent en milliers d'euros. Les fonds alloués à la CMC par le gouvernement norvégien, et répartis entre les différentes ONG membres, ont ainsi permis en grande partie de financer la campagne et de rémunérer le personnel de la CMC. D'autre part, les positions de ces « petits » États sont calquées sur les discours des ONG et contribuent de ce fait à les diffuser dans les enceintes les plus fermées de la diplomatie traditionnelle. Enfin, les relations étroites qu'ils entretiennent avec les activistes permettent à ceux-ci de savoir ce qui se passe dans les réunions informelles à l'écart desquelles ils sont tenus. L'alliance

des ONG avec ce groupe d'États ouvre ainsi une brèche dans le huis clos des négociations inter-étatiques :

Il y a eu pas mal de groupes de travail informels, y'en a dans lesquels on a participé, c'est vrai, pas tous, mais on avait accès aux papiers et tout. Mais même si on n'avait pas accès à toutes les salles, on était assez proche de certains diplomates pour qu'ils nous demandent soit « quelle est votre position, qu'est-ce qu'on doit défendre de votre part, qu'est-ce que vous en pensez ? », soit « ils ont dit ça...

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Les modalités de participation des ONG aux négociations diplomatiques ne sauraient donc se résumer à un rôle d'observateur extérieur et il serait naïf de dire que les ONG sont strictement tenues à l'écart du processus de négociation. D'abord, du fait de la porosité entre espaces formels et espaces informels de négociation. Il arrive ainsi que des activistes assistent à des réunions informelles. Ensuite, du fait de leurs interactions régulières avec les différentes délégations. Le soutien des « petits » États fournit des informations sur le déroulement de certaines négociations à huis clos. Enfin, les représentants d'ONG discutent régulièrement dans les couloirs et les cafétérias des conférences internationales avec les délégués gouvernementaux et les interlocuteurs clés des négociations. C'est dans ce contexte que la CMC va établir sa stratégie. Et si le soutien des « petits » États n'est pas déterminant dans des situations où la pratique du consensus ne prévaut pas, il joue pourtant une place centrale dans la stratégie de la CMC.

2.2 La CCAC, « cible et hôte »¹⁰⁹ de la mobilisation

Parce qu'elle autorise et prévoit la présence des ONG en son sein, tout en garantissant aux États Parties le contrôle de la négociation, la CCAC va se retrouver à la fois « cible et hôte » de la mobilisation. En offrant aux ONG un espace de confrontation, elle favorise l'émergence et la consolidation de la coalition. La capacité de blocage dont disposent les États en son sein, loin de fragiliser la position des ONG, va au contraire cristalliser les tensions et offrir une prise à leurs revendications.

2.2.1 L'émergence d'un espace de confrontation

Créée en 1980 pour interdire ou limiter l'emploi d'armes conventionnelles « qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant

¹⁰⁹Siméant (Johanna), 2005, *op. cit.*, p. 34

sans discrimination », la CCAC compte parmi les principales instances de promotion du droit international humanitaire. Elle applique à des armes spécifiques deux règles coutumières générales du droit international humanitaire, l'interdiction d'employer des armes qui frappent sans discrimination, d'une part, l'interdiction d'employer des armes de nature à causer des maux superflus d'autre part. Elle vise ainsi à protéger les civils contre les effets des armes utilisées dans les conflits armés. Dans ce but, elle rassemble des militaires et des diplomates de chaque État Partie. Ces réunions du groupe d'experts gouvernementaux (GEG) ont lieu plusieurs fois par an à Genève. Les ONG y siègent en tant qu'observateur extérieur et sont régulièrement consultées.

Au départ, le plaidoyer, il s'est fait au sein de la CCAC pour essayer d'obtenir ce fameux mandat de négociation. Donc à chaque réunion, que ce soit conférence d'examen ou GEG, on était présent, on prenait la parole, on organisait des side events le midi, des expos, des interventions directes de victimes, de démineurs, on a fait pas mal de chose là-dessus avec Handicap International. On prenait la parole dans les séances plénières, et moi je n'ai pas pris énormément la parole, mais le message d'Handicap, c'était la montée de la mobilisation sur le sujet.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

La CCAC constitue de ce fait un espace de sociabilité irremplaçable pour les ONG. Parce qu'elle permet les rencontres entre activistes de différents pays, elle favorise les échanges transnationaux et donne une matérialité à la coalition transnationale. Parce qu'elle rend possible aussi les échanges avec les délégués gouvernementaux des différents États Parties, elle permet aux activistes d'identifier et de dialoguer avec les acteurs pertinents des processus de désarmement. Pour ces deux raisons, la CCAC constitue un espace d'action pertinent pour la CMC. C'est d'ailleurs en son sein que la CMC prépare sa stratégie de rupture et que s'organise un processus hybride.

2.2.2 La solution du processus hybride

On a vu plus haut que la pratique du consensus qui prévaut à la CCAC était source de nombreux blocages. L'histoire de la campagne contre les mines a révélé que face à ces blocages, la solution du processus hybride, ou du processus parallèle, pouvait se révéler fructueuse. Jusqu'en 2007, c'est le seul exemple d'un processus de désarmement conventionnel qui déroge à la règle du consensus. Lorsque la CMC se crée en 2003, cette solution existe déjà et elle a prouvé son efficacité en matière de désarmement des États. Dès lors, tout l'enjeu pour la CMC va être d'évaluer la possibilité de parvenir à un accord

au sein de la CCAC, tout en préparant sa sortie par la mise en place d'un processus parallèle, en cas de blocage.

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 Royaume-Uni, 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 États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, le Pakistan, 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 ».

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

L'idée de promouvoir un forum hybride, en dehors de la CCAC, est formulée très tôt par les représentants de *Human Rights Watch*. Dès le début de l'année 2005, ils proposent d'attendre la conférence d'examen de la CCAC, prévue en novembre 2006, pour dénoncer l'échec de la CCAC à établir un mandat de discussion spécifique aux armes à sous-munitions : « *The 2006 Review Conference is a key strategic point for the CMC. The CMC should set a marker down now to ensure the Review Conference will be seen as a failure if it does not adopt a cluster specific mandate* »¹¹⁰. La stratégie de la CMC consiste donc, à cette période, à tenter d'obtenir un projet de mandat spécifique sur les armes à sous-munitions, sans trop y croire cependant¹¹¹.

On s'était donné 2006 comme dead-line à la CCAC. L'idée c'était : on essaie d'avoir ce mandat de négociation, on défend la CCAC, et si en 2006 il ne s'est toujours rien passé on demande un processus parallèle, comme ça s'était passé pour les mines.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

En attendant l'échéance de novembre 2006, les activistes nouent des alliances avec les différents États. Dans cette perspective, les blocages de la CCAC, loin d'être un obstacle à

¹¹⁰ Archives du Comité Stratégie Mines d'Handicap International (2005).

¹¹¹ Cette stratégie évolue ensuite après le lancement du processus d'Oslo.

leur action, deviennent une ressource décisive de la stratégie, justement parce qu'ils donnent aux activistes la possibilité de sortir de la CCAC et de créer un univers de négociation qui n'obéisse pas à la règle du consensus.

Peu déterminant à la CCAC, le soutien des « petits » États s'avère intéressant pour les ONG dans la perspective d'un processus hybride. En effet, les ONG, du fait de leur statut, ne peuvent pas initier de processus diplomatique ; seuls les États ont la capacité de le faire. L'enjeu consiste donc pour les ONG à inciter les États à proposer un processus diplomatique hors de la CCAC et à rallier suffisamment d'États à la cause pour que leur sortie de la CCAC soit significative. Durant toute cette période qui va de la naissance de la CMC à la conférence d'examen de novembre 2006, la CCAC 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.

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

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 de la Convention sur les armes classiques, elle s'avère néanmoins porteuse de ressources de négociation dans la perspective d'un processus hybride.

Dès le départ, les Norvégiens, avant même le lancement du processus d'Oslo, ils dialoguaient avec la CMC. La CMC était à toutes les réunions de la CCAC, rencontrait les gens, a été un acteur dès le départ. C'était dès le départ presque acquis, du fait que c'était un pays comme la Norvège qui lançait le truc, que la CMC serait un acteur complet, aurait complètement sa place dans le processus d'Oslo et dans les négociations. La Norvège s'est servie de nous, c'est positif ce que je dis, s'est appuyée sur la CMC comme un moyen de pousser complètement le processus, que ce soit médiatisé, d'être sûr que ce soit sur des considérations humanitaires, etc. Eux c'était leur intérêt qu'on soit là. Et la CMC est partie de l'idée que voilà, on est un interlocuteur, on est un des acteurs fondamentaux de tout ça.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Jusqu'à l'été 2006, le doute plane chez les activistes sur les chances de succès d'une telle stratégie. La guerre du Liban en juillet-août 2006 mettra fin à ces incertitudes.

L'incapacité de la CCAC à établir un mandat de négociation sur les armes à sous-munitions en novembre 2006 fournit alors l'opportunité tant attendue pour qu'un groupe d'États annonce le lancement d'un processus parallèle sur les armes à sous-munitions.

3. L'entrée en coalition d'Handicap International : un engagement militant à l'intersection de logiques organisationnelles et de trajectoires individuelles

S'intéresser aux processus d'adhésion des associations suppose de mettre en lumière les choix et les délibérations qui ont lieu, au sein des associations, et qui précèdent nécessairement leur engagement dans la coalition. On se situe donc désormais à un niveau méso-sociologique où l'on ne considère plus la CMC comme espace de coordination transnational, mais ses membres et les raisons de leur présence dans la coalition. Il s'agit d'entrer dans le détail des interactions entre les individus et les organisations pour sonder les motivations individuelles à l'œuvre dans la mise en forme progressive de la coalition. Les discours des représentants d'ONG mentionnent souvent leur entrée en campagne comme une réaction aux dommages humanitaires causés par les sous-munitions sur les terrains d'opération, au Kosovo, en Afghanistan et en Irak. Mais ils 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. Rompre avec ces discours nous conduit alors à resituer la décision de l'engagement dans le contexte de la création de la CMC et à considérer les choix qui s'offrent aux responsables des ONG à ce moment-là.

La mise en coalition a pu sembler d'autant plus aisée et d'autant plus évidente aux responsables des associations qu'elle s'appuyait sur des expériences, des pratiques et des façons de faire partagées dans des réseaux de solidarité déjà constitués. Mais cette dimension institutionnelle de l'action collective ne doit pas occulter les divergences de vues et les hésitations de certains acteurs à entrer en coalition. Faire la généalogie de la mobilisation permet de restituer la diversité des intérêts et des attentes investis dans la coalition pour éclairer le contexte d'incertitude dans lequel s'institutionnalise l'espace de coordination. La décision de l'engagement apparaît en effet étroitement liée à l'attractivité de la nouvelle campagne. En observant avec minutie les processus de prise de décision en interne, on met au jour les processus de sélection et d'exclusion qui

caractérisent la formation de la coalition. Non seulement la création de la CMC s'est faite en partie contre l'ICBL, mais elle a aussi suscité de nombreuses hésitations et réticences au sein des associations. Pour rendre compte en détail des tensions et des hésitations qui accompagnent la décision de l'engagement, nous considérons le cas d'Handicap International. Cette analyse a moins vocation à se généraliser à tous les membres de la coalition qu'à postuler la diversité des situations et des attentes investies dans la nouvelle campagne et à donner un exemple concret des choix et des délibérations qui précèdent l'adhésion à la CMC. Elle montre comment l'entrée en campagne d'Handicap International résulte au final d'un enchevêtrement de causes structurelles et individuelles qui donnent à cet engagement des allures de pari.

3.1 Résistances et réticences en interne

Avant de présenter les raisons de l'engagement de l'association dans la campagne contre les sous-munitions, il nous faut mettre en évidence les réticences et les résistances qu'a pu susciter la perspective d'une nouvelle campagne, à la fois au niveau d'ICBL ainsi qu'au sein d'Handicap International.

3.1.1 La rupture CMC / ICBL : des identités institutionnelles en concurrence

Nous avons évoqué précédemment l'existence de similitudes entre les deux campagnes contre les mines antipersonnel et contre les armes à sous-munitions. À dix ans d'intervalle, celles-ci se ressemblent en effet indéniablement. Mais si les thématiques sont proches, si les ONG mobilisées sont souvent les mêmes, le glissement de l'une à l'autre reste pourtant loin d'être évident. Bien au contraire. Les relations entre les exécutifs des deux coalitions en témoignent. Ainsi, le comité de coordination d'ICBL accepte de soutenir l'action de la CMC, mais refuse de s'engager dans la campagne en 2003. Il ne rejoindra le comité directeur de la CMC qu'en 2007.

J'ai suivi ça de très loin, j'étais dans mon truc ICBL et nous, à l'époque, on n'avait pas résolu la question de savoir si une coalition pouvait être partie d'une autre coalition. [...] Et donc la coordinatrice de l'époque a un peu décidé que ICBL soutiendrait l'appel de la CMC mais sans se lancer dans le travail comme on a pu le faire en 2007, parce qu'à l'époque, il a été jugé qu'il n'y avait pas les moyens et les ressources à l'intérieur de la campagne pour pouvoir se concentrer à la fois sur le traité d'Ottawa et sur les armes à sous-munitions. Je pense que c'est dommage maintenant. Mais à l'époque, ce n'était pas structuré. Et quand je vois l'effort et l'énergie que ça a demandé, je pense

qu'on n'aurait pas pu mener de front les deux campagnes. Ce n'était pas une mauvaise décision en soi.

Entretien au comité directeur de l'ICBL, janvier 2010

Cette rupture peut s'interpréter comme le résultat d'une concurrence entre les deux structures. ICBL aurait vu d'un assez mauvais œil la création de la nouvelle coalition sur son secteur d'activité.

Ce qui s'est passé au départ, c'est que ICBL s'est dit, nous, il faut qu'on reste concentré sur les mines et sur le traité d'Ottawa, il y a trop de choses à faire encore sur les mines ». Et puis ils regardaient avec un peu de réticence le fait qu'il y ait une nouvelle coalition qui s'inspirait quand même de leur modèle donc après, c'était ... ils veulent faire mieux que nous, il y avait un côté un peu chasse gardée... ce qui fait qu'au début ça a été un peu compliqué. Surtout qu'ICBL avait peur que la montée en puissance de la CMC détourne l'attention des États des mines.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Cette concurrence peut s'avérer en outre d'autant plus rude si l'on rappelle qu'une grande partie du financement des ONG vient des États et que ces financements sont un enjeu de taille pour la survie des organisations.

Il faut savoir qu'en 2003, ICBL refuse la création de la CMC. ICBL ne rejoint pas la CMC et beaucoup d'associations de l'ICBL ne rejoignent pas la CMC parce que là, comme il y a raréfaction de la ressource, on est dans des stratégies malthusiennes et de compétition entre les ONG. C'est l'époque où Handicap International dit à la France « il faut que vous boostiez les financements pour le déminage parce que les financements sont majoritairement anglo-saxons et ça bénéficie aux ONG anglo-saxonnes et nous on va crever parce qu'on est la seule ONG de dimension internationale en la matière et vous n'êtes pas suffisamment derrière nous ». Et la CMC en 2003 est un concurrent pour l'ICBL, parce qu'on reste quand même sur le même créneau du déminage. En 2003, CMC et ICBL, ce n'est pas la même chose. ICBL en 2003-2005 ne dit pas forcément de choses très agréables sur la CMC et inversement .

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, mars 2009

La situation mérite une explication, car l'ICBL et la CMC ne doivent pas être considérées comme des ONG, mais bien comme des coalitions d'ONG. Ces tensions ou cette forme de concurrence entre les deux structures interroge donc. Il est important de ce point de vue de distinguer les membres de l'ICBL de son comité exécutif. Car si le comité exécutif de l'ICBL refuse de participer, les membres, en revanche peuvent choisir d'appartenir aux deux coalitions. C'est le cas de *Human Rights Watch* qui tout en siégeant au comité de coordination d'ICBL participe à la fondation de la CMC.

Ce qui est curieux dans cette relation entre ICBL et la CMC, c'est que ce sont les mêmes ONG dans les deux coalitions, donc comment elles peuvent ne pas être d'accord ?

- ICBL n'a pas voulu se saisir des sous-munitions. Certains membres de l'ICBL voulaient élargir le combat aux sous-munitions et ICBL a dit non. ICBL, c'est ses membres, c'est une association. [...] Au moment où certains d'ICBL voulaient se saisir des sous-munitions, on était dans la phase d'universalisation du traité d'Ottawa. Et parmi les pays cible de l'universalisation, il y en avait qui disaient si vous ouvrez un front sur les sous-munitions, on ne ratifie pas. Donc c'était des enjeux tactiques. Donc ICBL à l'époque a dit non. Mais individuellement ... – et HRW n'étaient pas les derniers, ils étaient même parmi ceux qui ont fait les meilleurs rapports dénonçant les sous-munitions – ils ont dit, si on veut recréer la même dynamique, il faut recréer une coalition. Et donc ils étaient parmi les ONG fondatrices de la CMC. Mais au moins ils pouvaient tenir un double discours.

Entretien avec le directeur général d'Handicap International, juillet 2009

Les deux coalitions sont donc coordonnées par des membres de la même organisation. La présence simultanée des ONG dans les deux coalitions n'est pas spécifique à *Human Rights Watch*. Elle révèle que la tension entre ICBL et CMC se manifeste avant tout au niveau des exécutifs. Le refus des dirigeants d'ICBL de se lancer dans la nouvelle campagne traduit dès lors davantage un enjeu d'identité institutionnelle qu'une réelle compétition entre les deux structures. Ne pas se lancer dans la campagne contre les sous-munitions se justifie par la volonté de ne pas déroger à sa mission initiale. ICBL revendique et réaffirme sa culture institutionnelle.

3.1.2 Réticences et tensions internes : *voice* et *loyalty*¹¹²

La ligne de clivage n'oppose donc pas simplement l'ICBL à la CMC. Elle se fraye un chemin aussi bien entre les organisations qu'en leur sein.

Dans n'importe quelle ONG, quand l'ONG prend un virage et qu'elle se dote de nouveaux domaines de compétences ou qu'elle en abandonne, chaque fois, c'est un travail de deuil ou d'ouverture. Et puis par appétence, par conviction personnelle, chacun des membres de HI peut dire, HI se lance là-dedans, c'est « non, ça fait chier », ou « oui, c'est bien ». Tu t'y retrouves personnellement ou pas.

Entretien au service de la communication d'Handicap International, juillet 2009

La perspective de la campagne contre les sous-munitions, si elle ne suscite pas de réelles réticences au sein de l'association, ne fait pourtant pas forcément l'objet d'un enthousiasme fort ou d'une adhésion immédiate. Certains, parmi les membres de

¹¹²Nous nous inspirons ici du modèle d'Albert O. Hirschman, (1970), *Défection et prise de parole*, trad. fr. 1972.

l'association ou parmi les anciens évoquent alors leur crainte que la nouvelle campagne ne détourne l'attention de la communauté internationale du problème des mines, gelant ainsi des financements prévus pour l'application de la Convention d'Ottawa et le risque qu'elle motive le refus de certains États d'adopter la Convention d'Ottawa.

Quand je vois comment chez HI ils ont complètement orienté leur travail des mines sur les sous-munitions. Je ne dis pas qu'ils ont abandonné les mines, mais quand même, ils ont très fortement réorienté leur travail.

Entretien au comité directeur d'ICBL, janvier 2010

Le seul exemple d'expression d'un mécontentement et de prise de parole est celui d'un bénévole, rencontré pendant notre enquête. Ancien démineur, ancien militant de la campagne contre les mines, il exprime souvent sa désapprobation vis-à-vis de la campagne contre les sous-munitions :

Ça m'agace un peu ce qu'ils ont fait ici sur les BASM¹¹³. Ils oublient que c'est grâce aux BASM qu'ils sont nés libres. Il ne faut pas oublier que les BASM, ça a été conçu pour résister aux invasions du Pacte de Varsovie, que ça a servi dans les guérillas etc

Entretien au bureau de Paris d'Handicap International, octobre 2009

Son agacement à l'égard de la campagne n'est un secret pour personne au sein de l'association. Cette prise de parole isolée ne permet pas de parler d'une véritable ligne de clivage au sein de l'association. Mais elle n'interdit pas cependant de constater parfois une forme d'indifférence chez des membres moins impliqués sur le dossier dans leur activité quotidienne au sein de l'association, qui est aussi l'expression d'une forme de loyauté à l'institution. Sans exprimer leur réticence, leur attitude consiste à rappeler régulièrement que l'action d'Handicap International ne se réduit pas à l'action contre les mines et les sous-munitions. Elle témoigne ainsi, au cœur même de la campagne, de la diversité des situations et des implications individuelles dans l'association.

3.1.3 Doutes et incertitudes

Face à ces diverses formes de résistances, postuler une détermination à toute épreuve serait nier l'incertitude dans laquelle se trouve un certain nombre de salariés d'Handicap International quant à la question de l'opportunité et des risques que comportent la perspective d'une nouvelle campagne. Il importe en effet de rappeler le contexte d'incertitude dans lequel est placée l'association au moment de la création de la CMC. Faut-il se mobiliser de nouveau sur une autre campagne ? La question des risques de

¹¹³Bombes à sous-munitions.

l'engagement se pose inévitablement aux dirigeants de l'association : à partir du moment où la mobilisation prend son essor et se développe, portée par les autres ONG, Handicap International peut-elle prendre le risque d'en être, ou inversement, de ne pas en être ?

C'est vrai que la question qui s'est posée de repartir sur les armes à sous-munitions. C'est qu'on a su ce que c'était de faire une campagne, en termes d'énergie, de staff, de pognon. Et puis remobiliser nos donateurs, ça aussi, ça pose des questions : « encore sur une arme ? Est-ce que ça va passer, est-ce qu'ils vont nous suivre ? » Quand tu prends un axe de communication comme celui-ci, en termes de com, je te parle. En termes de plaidoyer, ça veut dire que, de nouveau, tu prends des risques par rapport aux bailleurs de fond, quand tu mènes une campagne, tu interpelle les États, tu leur demande des comptes, c'est pas anodin tout ça. Et dans les pays dans lesquels on travaille, y'a la sécurité des équipes. En termes politiques, ce n'est pas anodin d'être dans ce genre de combat. C'est courageux, il faut le faire, mais... Et en termes de com, c'est de nouveau mobiliser les médias, les donateurs, le grand public, donc on se pose la question : est-ce qu'on va avoir un soutien de la société civile ?

Entretien au service de la communication d'Handicap International, juillet 2009

Le « c'est courageux, il faut le faire, mais... » montre bien toute la différence qu'il peut y avoir entre un « ce serait bien de se battre contre cette arme » et le « mais il ne faut pas risquer la vie de l'association ».

Cette incertitude est palpable au niveau de la direction de l'association, notamment chez ceux qui ont participé à la campagne contre les mines. De sorte que, bien que présents à la conférence de création de la CMC, ils ne croient pas à l'éventualité d'un nouveau succès et s'investissent peu sur la question des sous-munitions, laissant ainsi aux jeunes entrants, nouvellement recrutés pour s'occuper de la mise en œuvre du traité d'Ottawa, le soin d'y travailler.

Le combat contre les mines était limpide, celui sur les sous-munitions n'était pas clair et semblait perdu d'avance. Pourquoi ? Parce qu'on était tous conscient que ça faisait une quarantaine d'années que la question se posait et n'avait jamais été résolue.

Entretien avec le directeur général d'Handicap International, juillet 2008

Quand je suis arrivée chez Handicap International, 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-mêmes on se lance là-dedans, mais on ne sait pas du tout si ça va aboutir.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

On peut lire cette inquiétude dans des comptes-rendus de réunion ou dans des échanges de courriers électronique. À plusieurs reprises, la peur de « s'empêtrer dans les définitions » est évoquée pour mettre l'accent sur les dangers de s'attaquer aux sous-munitions. Dans le même temps, l'idée est avancée que « les autres s'engagent, si on n'y va pas ça se fera sans nous ! »

Contrairement à ce qui apparaît dans les rapports, sur les sites Internet de l'association ou dans les prises de position officielles, la campagne contre les armes à sous-munitions n'est donc pas apparue comme une évidence aux membres de l'association. Il est important à ce titre de mesurer ce que cette campagne doit aux convictions et à la détermination d'une poignée de salariés de l'association qui font « le pari » d'un nouveau succès et qui parviennent à convaincre leur hiérarchie de participer au mouvement émergent.

3.2 Le « pari » des lobbyistes

L'engagement d'Handicap International pour l'interdiction des armes à sous-munitions semble au départ plutôt le fait de quelques individus convaincus de l'utilité de la campagne. La campagne contre les sous-munitions témoigne en ce sens d'une évolution du milieu humanitaire. La question qui se pose alors est celle des motivations et des incitations qui ont poussé ces acteurs à « tenir tête » aux critiques internes et à vaincre les réticences des dirigeants pour finalement engager l'association dans la campagne. Après un rapide examen des raisons structurelles avancées pour expliquer l'engagement des ONG dans la campagne, nous nous pencherons sur les acteurs recrutés récemment dans l'association comme chargés de plaider, pour assurer le suivi de la Convention d'Ottawa et travailler sur l'application du traité. Nous montrerons en quoi leur rôle est décisif pour comprendre l'engagement de l'association dans la CMC.

3.2.1 Des raisons structurelles à l'engagement ?

Certains des acteurs institutionnels que nous avons rencontrés ont invoqué des raisons structurelles à l'engagement des ONG dans la campagne contre les armes à sous-munitions. Ce faisant, ils établissent un lien entre le besoin de financement des organisations et le lancement d'une nouvelle campagne. Lancer l'association dans un nouveau combat apparaît comme un moyen de (re)mobiliser des donateurs privés et

partant, de conserver une structure grossie à l'issue de la campagne contre les mines. Ce type d'explication n'est cependant pas sans jeter un discrédit sur les motivations de l'action des ONG.

Les ONG se sont retrouvées victimes d'un effet ciseau, c'est-à-dire que pendant un certain nombre d'années elles avaient rigidifié leurs structures, les coûts qu'elles devaient supporter n'étaient pas liés directement aux activités de déminage, toutes les fonctions de support, com, lobbying, communication institutionnelle, campagnes de pub etc. [...] Donc on a vu augmenter les coûts de structure. En même temps, les financements ont diminué. Donc ICBL a dû licencier. Il y a eu péril en la demeure pour beaucoup d'ONG. Qu'est-ce qu'on fait ? La ressource se raréfie. Quel pari fait-on ? Est-ce qu'on diminue les fonctions support pour redéployer l'argent au maximum sur l'action de terrain qui est notre vocation, pour faire de l'action humanitaire, du déminage, de la rééducation, de l'éducation aux risques des mines. Ou bien autre pari, il faut rapidement mettre le paquet sur le lobbying pour faire monter de nouvelles préoccupations, mobiliser l'opinion publique sur de nouvelles thématiques et faire repartir la machine. Et c'est ce qui s'est passé avec les sous-munitions. [...] C'est mon analyse personnelle, mon décryptage de ce qui se passait à cette époque. Ce que je dis n'est pas La Vérité, c'est ma description.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

Les explications strictement structurelles de ce type apparaissent cependant trop partielles – et peut-être aussi trop partiales – pour pouvoir embrasser la réalité des situations. Ce type d'explication mécaniste ne restitue en effet ni les hésitations et les réticences des anciens militants, ni l'incertitude qui précède et accompagne la décision de l'entrée en campagne. On peut ajouter en outre que les chargés de plaidoyer viennent d'être recrutés pour assurer le suivi de la Convention d'Ottawa, et donc ne craignent pas – pas encore en tout cas – pour la survie de leur fonction.

Si ce type d'explication décrédibilise en grande partie les méthodes de travail et l'authenticité de la démarche des ONG, il souligne cependant un aspect important : celui de la professionnalisation du siège des ONG.

3.2.2 La génération des lobbyistes

Les recherches sur le milieu humanitaire portent surtout sur les acteurs de terrain. Pourtant leur présence au siège des organisations est partie intégrante des évolutions du milieu humanitaire et de la professionnalisation du personnel des organisations. Pascal Dauvin et Johanna Siméant mettent en évidence ce phénomène de professionnalisation

des personnels humanitaires sur le terrain¹¹⁴. L'image de l'urgentiste en mission courte, toujours véhiculée dans les campagnes de communication publique des organisations, correspond de moins en moins à la réalité d'une « urgence qui dure » et qui se stabilise sur le terrain, à la présence de long terme de salariés, au recrutement de personnels administratifs et de logisticiens aux côtés du personnel médical. L'émergence du statut de « volontaire », par opposition à celui de « bénévole » en est un des signes les plus explicites. C'est un phénomène similaire de professionnalisation qu'on observe au siège des organisations, avec le recrutement de professionnels du *lobbying* et de la communication. Malgré l'attention qu'ils portent aux interactions entre les acteurs de terrain et les acteurs du siège, Pascal Dauvin et Johanna Siméant n'évoquent que les actions humanitaires sur le terrain et traitent peu les logiques de mobilisation politique qui nous intéressent ici.

La campagne contre les mines a pourtant profondément bouleversé la structure de l'association, autant sur le terrain qu'au siège. Sur le terrain, des missions de déminage se sont ajoutées progressivement aux actions d'assistance aux victimes de mines, entraînant par là-même une diversification et une augmentation numérique des personnels humanitaires sur le terrain. La création d'un « département Mines » au siège de l'association dans le but de coordonner les actions de déminage, d'assistance aux victimes et de prévention des risques d'accident par mines, reflète ces transformations de l'action sur le terrain. Mais l'action politique de l'association impose également de profonds changements au siège. La présence des lobbyistes témoigne de cette diversification et de la professionnalisation des activités politiques de l'organisation. La création d'un bureau de plaidoyer à Paris date également de la campagne contre les mines. Le recrutement de chargés de communication et de chargés de plaidoyer ou de lobbyistes résulte également de la mobilisation contre les mines. Si bien qu'au début des années 2000, Handicap International compte près de 200 personnes au siège à Lyon et une dizaine au bureau de Paris, contre moins d'une cinquantaine dans le courant des années 1980.

La direction des programmes, c'est ceux qui mettent en œuvre les programmes déminage et prévention aux risques des mines sur le terrain. Au siège, il y a deux piliers : le plaidoyer, c'est au niveau de la direction. Cette cellule mène le combat en termes de plaidoyer, ce qui veut dire être actif au sein de ICBL et CMC, mener les débats au sein de ces structures, faire le relationnel avec les autres sections de l'association qui sont impliquées, notamment la Belgique. Et le deuxième pilier, c'est la communication. Le plaidoyer, c'est au niveau international et du gouvernement, accompagné par la direction de la

¹¹⁴Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), 2002, *Le travail humanitaire*.

communication et de la mobilisation (DCM). Ces services là sont au service du plaidoyer. Les services de la DCM vont faire des relations presse pour communiquer sur la question et à chaque moment où il y a des conférences internationales. La communication externe va faire des campagnes institutionnelles, le secteur événement va mobiliser par un événement qui s'appelle la pyramide, le marketing direct va mobiliser les donateurs pour signer des pétitions envoyées par des mailings ou faire des dons pour soutenir les programmes mines, voilà. Le plaidoyer est en relation avec la direction mines des programmes, pour que sur le terrain, les programmes soient actifs dans les relations avec leur gouvernement par rapport à la question des traités. Voilà comment tout ça s'articule.

Entretien au service de la communication d'Handicap International, juillet 2009

En outre, la ratification par la France de la Convention d'Ottawa induit des transformations de l'action publique dans le domaine de la lutte anti-mine. Comme Steven R. Smith et Michael Lipsky¹¹⁵ l'observent concernant les politiques sociales, sanitaires ou environnementales, le secteur de la lutte anti-mine se caractérise au début des années 2000 par un phénomène de délégation de pans entiers de la politique de lutte contre les mines aux associations. Les organisations reçoivent par exemple des financements pour mettre en place des opérations de déminage ou des missions d'assistance aux victimes. Ces transformations de l'action publique dans ce domaine s'accompagnent d'un afflux de financements publics, du ministère des Affaires étrangères notamment¹¹⁶, et de la mise en place de dispositifs de concertation dont la Commission Nationale pour l'Élimination des Mines Antipersonnel est une incarnation.

L'activité des lobbyistes est relativement absente de la littérature en sciences sociales. Malgré un nombre important de recherches montrant l'influence des ONG sur les décisions des États et sur le droit international, le métier de lobbyiste reste un impensé de cette littérature. Le recrutement des chargés de plaidoyer constitue pourtant un révélateur de la professionnalisation d'Handicap International comme organisation militante. L'augmentation du budget de l'association rend possible une salarisation croissante. Et l'insertion accrue dans les dispositifs de concertation implique le développement de certaines formes d'expertise. Véritables « professionnels de la participation »¹¹⁷, les lobbyistes ont pour tâche de rencontrer les parlementaires et les autorités publiques. Ils assistent aux conférences diplomatiques, y dialoguent régulièrement avec les délégations des différents États Parties. C'est par leur intermédiaire également que se font les

¹¹⁵Smith (Steven R.), Lipsky (Michael), 1993, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge (Mass), Harvard University Press.

¹¹⁶Bailleurs de fonds

¹¹⁷*Politix*, 2005, « Militantismes institutionnels », 70.

échanges avec les autres ONG et que l'association est représentée auprès de la CMC. Pour ces raisons, ces acteurs jouent un rôle direct dans l'établissement des stratégies de négociation avec les acteurs institutionnels, participent à l'élaboration des stratégies de communication et dictent sa stratégie politique à l'association. Professionnels de la participation avec les pouvoirs publics sur la question des mines antipersonnel, présents dans toutes les instances de concertation et de discussion des autorités publiques avec la « société civile », ils disposent donc, au moment de la création de la CMC, d'une pratique de la coopération avec les instances publiques. On est loin du modèle des « *French doctors* » des origines, des militants venus du terrain, et révoltés contre les désastres constatés sur le terrain. Diplômés de science politique, de droit international ou de relations internationales, ces « lobbyistes » sont recrutés par les anciens militants de la campagne contre les mines pour travailler sur le suivi et l'application de la Convention d'Ottawa. Ces nouveaux entrants ne tirent pas leur légitimité d'une expérience de terrain, mais du caractère technique de leur tâche et de la valorisation de leurs compétences sur les activités de suivi et de contrôle du traité d'Ottawa.

Synonyme de salarisation et d'évolution des profils, ce terme de « professionnalisation » signifie aussi, dans la bouche des lobbyistes, gage de compétence et d'efficacité accrues au service de la mobilisation et de l'action politique de l'association :

Je n'étais pas à l'époque de la création d'ICBL, mais apparemment, les gens qui faisaient ça c'était vraiment des humanitaires, qui venaient du terrain, ils n'avaient jamais fait de lobbying pour la plupart. Ils ne savaient pas comment ça fonctionnait, ils se sont un peu débrouillés en essayant d'inventer le truc, ils n'avaient pas de méthode...

Chargé de plaidoyer, Handicap International

Ces transformations du siège de l'association sont à la source d'un « décalage générationnel »¹¹⁸ sur lequel s'articule, sans s'y superposer complètement, une division du travail en interne, résultat de la salarisation et de la technicité accrue des tâches confiées aux nouveaux entrants¹¹⁹. S'il est impossible de donner une signification univoque à ce terme de « professionnalisation », celui-ci est souvent évoqué par opposition au militantisme et observé avec un mélange de méfiance et de déception de la part des anciens militants de la campagne contre les mines, médecins ou démineurs, venus du

¹¹⁸Sawicki (Frédéric), Siméant (Johanna), 2009, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du travail*, 51, p. 117.

¹¹⁹Frédéric Sawicki et Johanna Siméant évoquent un phénomène similaire : « les normes imposées par les bailleurs de fond [...] aboutissent fréquemment à reléguer les bénévoles dans des tâches subalternes...quand il en reste à accomplir », *Ibid.* p. 117.

terrain. Et s'il est faux d'opposer la professionnalisation à l'engagement, il faut cependant garder à l'esprit les tensions générées par l'arrivée d'une nouvelle génération de « militants » et par la division du travail que celle-ci induit au sein de l'association¹²⁰.

Il faut tenir compte de ce contexte de tensions latentes entre ces deux générations pour comprendre l'enthousiasme des nouveaux entrants à l'idée de lancer l'association dans une nouvelle campagne.

3.2.3 De la participation à la mobilisation : la tentation d'un « (ré)enchantement »

Handicap International compte parmi les douze ONG fondatrices de la coalition. Mais c'est plutôt « sans trop y croire » qu'elle participe à la conférence de la Haye. La thématique des sous-munitions et des restes explosifs de guerre suscite en effet peu d'intérêt auprès de la direction de l'association :

Le tout début de la campagne, je le connais mal, parce que je n'étais pas très impliqué, c'était un peu lointain. À vrai dire, qui s'est occupé de ça à ce moment là, je ne sais pas... Moi, j'ai presque découvert a posteriori qu'on était co-fondateur de la CMC.

Entretien avec le directeur général d'Handicap International, juillet 2009

Les deux représentants d'Handicap International France à la Conférence de la Haye sont le responsable du plaidoyer de la campagne contre les mines et son assistante, une jeune femme recrutée après la campagne pour suivre l'application du traité d'Ottawa. Le premier, peu convaincu par la perspective d'une campagne contre les armes à sous-munitions, raconte ainsi s'être laissé convaincre par cette chargée de plaidoyer de réaliser un rapport sur les armes à sous-munitions.

C'est cette fille qui est arrivée à me convaincre qu'il y avait un vrai sujet, et à qui j'ai laissé faire un premier rapport sur qu'est-ce que c'était les sous-munitions... c'est le rapport de 2003.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

L'initiative de la campagne contre les sous-munitions reviendrait donc à ce personnage de second plan. Son rôle de suggestion en amont s'avère en effet déterminant, notamment par sa contribution à la publication du rapport *Armes à sous-munitions, état des lieux* en novembre 2003 par Handicap International et l'Observatoire des armements. Ce rapport vient s'ajouter à la longue liste de rapports publiés par *Landmine Action*, le CICR, et

¹²⁰*Ibid.* p. 118

Human Rights Watch. Il entérine, en le justifiant, l'engagement d'Handicap International dans un nouveau combat.

Sceptiques à l'idée de se lancer dans une nouvelle campagne, dirigeants de l'association et anciens militants, évoquent en effet plus volontiers leurs souvenirs de la campagne contre les mines. Dans ce contexte où les récits d'« anciens combattants » reviennent régulièrement, la tentation est grande pour les nouveaux entrants d'avoir eux aussi « leur campagne », créant par là-même des raisons d'entretenir leur appartenance à l'association.

En gros, les gens qui étaient au plaidoyer au début des années 2000, c'était pas très sexy comme boulot. Ils entendaient parler partout de la dynamique des mines antipersonnel, des histoires d'anciens combattants et tout ça. Et eux, ils avaient à gérer un suivi... c'est pas très bandant le suivi d'un truc. Ils avaient à gérer des diplomates qui étaient aussi, c'était plus les mêmes, donc il n'y avait pas eu ces relations conflictuelles mais avec des vrais enjeux, des tensions... C'est rigolo de se dire qu'une conférence internationale peut devenir un polar. Quand tu vois ça de l'extérieur, c'est jamais passionnant une conférence internationale. [...] La vraie difficulté de motivation des gens qui s'occupaient des mines au début des années 2000, c'était qu'ils trouvaient en face d'eux des diplomates, des négociateurs pour lesquels c'était un dossier comme les autres. Alors qu'en 1996-1997, il y a des gens qui s'étaient vraiment approprié ce dossier là. Et il y avait à un moment une nana qui vivait assez mal ça. Et puis il y avait cette histoire de sous-munitions. Les sous-munitions, elles ne sont pas arrivées par là en fait. On s'est rendu compte que les mines faisaient partie du dossier général des restes explosifs de guerre. Ce terme est apparu au début des années 2000.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International,
octobre 2009

De ce point de vue, la perspective d'un nouveau combat non seulement opère comme un « enchantement » pour les nouveaux entrants, mais offre également l'occasion de mobiliser à nouveau bénévoles et adhérents de l'association, révélant ainsi la capacité de l'association à maintenir l'adhésion et la motivation de ses membres, en un mot, à « entretenir la flamme »¹²¹. De ce point de vue, l'engagement dans la nouvelle campagne fonctionne pour les nouveaux entrants comme une occasion de s'approprier la mémoire militante de l'association et participe ainsi d'un « travail de filiation », d'« apprentissage et de célébration » d'une histoire collective¹²².

¹²¹Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), 2002, *op. cit.*, p. 182 et p. 186.

¹²²Traïni (Christophe), Siméant (Johanna), 2008, « Pourquoi et comment sensibiliser à la cause ? », in Traïni (Christophe) (dir.), *Émotions ... Mobilisation !*, Paris, Presses de Science-po, pp. 24-26.

Les projets de création d'une nouvelle coalition ont pu jouer en ce sens sur les motivations de ces acteurs, justement parce qu'elle rendait possible un engagement « à moindre coût ». L'ensemble de ces ressources mobilisables semble dès lors d'autant plus déterminant pour la création de la coalition que certains de ses membres ne sont pas entièrement convaincus au départ de la nécessité de la campagne, et attendent de se laisser convaincre. Sous cet angle, l'entrée en coalition prend alors des allures de « pari pascalien »¹²³ : « on ne sait pas si la campagne va aboutir ; les autres ONG s'engagent ; l'association n'a rien à perdre à se joindre à elles, elle a en revanche tout à perdre si elle ne participe pas et que la campagne se révèle fructueuse ». On observe alors un mouvement inverse à celui qu'analyse Magali Nonjon à propos des professionnels de la participation dans le domaine de la politique de la ville. L'auteur observe les stratégies mises en œuvre par les anciens militants pour convertir leurs ressources militantes en savoir-faire professionnels¹²⁴. Il se produit ici un phénomène inverse où les nouveaux entrants se dotent d'une identité militante en cherchant à convaincre leur hiérarchie d'engager l'association dans une nouvelle campagne en laquelle ils sont presque seuls à croire à ce moment-là.

Cette initiative n'est pas sans susciter l'agacement d'un ardent défenseur de l'interdiction des mines, qui nous a confié plusieurs fois sa déception d'avoir vu l'association se lancer dans ce nouveau combat : « *les mines, c'était un vrai combat... les BASM, c'était un jeu pour eux, on y va, on va y arriver, ça va marcher !* ». Parce qu'il met en doute l'authenticité et la spontanéité de l'engagement, ce discours s'apparente aux discours déplorant la professionnalisation de l'association, par rapport au militantisme, au modèle de l'« amateur désintéressé ». Il est ce en sens révélateur des tensions induites par les transformations du milieu humanitaire que nous avons évoquées plus haut. Si nous le citons ici, c'est parce qu'il exprime bien cette dimension de « pari » et qu'il restitue l'incertitude dans laquelle se trouve l'association au moment de la création de la CMC.

¹²³« Vous avez deux choses à perdre : le vrai et le bien, et deux choses à engager : votre raison et votre volonté, votre connaissance et votre béatitude ; et votre nature a deux choses à fuir : l'erreur et la misère. Votre raison n'est pas plus blessée, en choisissant l'un que l'autre, puisqu'il faut nécessairement choisir. Voilà un point vidé. Mais votre béatitude ? Pesons le gain et la perte, en prenant choix que Dieu est. Estimons ces deux cas : si vous gagnez, vous gagnez tout ; si vous perdez, vous ne perdez rien. Gagez donc qu'il est, sans hésiter », Pascal (Blaise), 1977 (1670), *Pensées*, Paris, Gallimard.

¹²⁴Nonjon (Magali), 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, « Militantismes institutionnels », 70, p. 98.

Insister sur la dimension stratégique de la mise en coalition transnationale a surtout permis ici de restituer les dynamiques à l'œuvre dans la création de la CMC. En mettant l'accent sur les capacités d'action et les volontés d'action, l'analyse stratégique, empruntée à Michel Crozier et Erhard Friedberg, a permis d'interroger la transnationalisation de la contestation à partir des outils de la sociologie des mobilisations et de la sociologie de l'engagement. En déplaçant le regard sur les acteurs, leurs pratiques et leurs stratégies, elle répond bien aux ambitions de la perspective généalogique, soucieuse des « méticulosités et des hasards des commencements »¹²⁵. Cette double approche généalogique et stratégique appréhende la mise en coalition transnationale comme une suite d'opportunités, perçues et saisies par les activistes. Elle révèle notamment comment la solution du processus hybride, héritée de la campagne contre les mines, est *déjà* perçue par les activistes comme un moyen de pallier leur faiblesse institutionnelle dans les instances de la diplomatie traditionnelle. Elle pointe alors un élément essentiel du travail des activistes, dès la création de la coalition, qui consiste à rechercher et attendre les occasions de déclencher un processus hybride et évaluer ses chances de succès.

¹²⁵Foucault (Michel), 1971, *op. cit.*, p. 152.

Chapitre 2 : Le pari du « jouable » et du « faisable » : façonner la cause de l'interdiction des armes à sous-munitions

« Il n'y a pas que des fous qui veulent détruire le monde, il y en a aussi qui pensent qu'on peut détruire les armes... et cette folie-là, moi j'y crois ! » Responsable de l'antenne d'Handicap International à Nice, septembre 2008¹²⁶.

L'idée de dénoncer les dégâts causés par les armes à sous-munitions ne s'est imposée aux acteurs de la coalition qu'au terme de nombreuses délibérations, tant sur la définition de la situation que sur l'opportunité et les chances de succès d'une telle action. Si la similitude des griefs ne suffit pas à expliquer l'émergence de l'action collective, le rappel des expériences passées et la capacité à s'organiser qui caractérisent la CMC ne garantissent pas non plus la mise en place d'une communauté d'objectifs. Le cas de l'engagement d'Handicap International dans la CMC illustre bien l'absence de consensus

¹²⁶Phrase prononcée par la responsable de l'antenne d'Handicap International de Nice, à l'occasion de la pyramide de chaussures organisée en septembre 2008, et retenue comme « la phrase du jour », affichée au tableau dans la cuisine du bureau de Paris de l'association, à côté des cartes postales et des photos.

au départ, révélant à ce titre la diversité des approches et des attentes investies dans la coalition. Observer la façon dont la CMC façonne peu à peu son sujet de revendication et se dote d'un programme d'action pour assurer sa cohésion, coordonner et justifier son action apparaît dès lors incontournable pour comprendre la mobilisation. Reprenant les apports de la *frame analysis* selon laquelle toute mobilisation collective suppose de la part des acteurs un travail cognitif et normatif de définition de la situation problématique, nous proposons d'analyser ici le processus de construction de la cause de l'interdiction des armes à sous-munitions. C'est donc à la dynamique de « cadrage » que nous nous intéressons dans ce chapitre, considérant le « cadre » non pas comme une forme statique, mais comme un processus de sédimentation progressive, par lequel les argumentaires et les justifications de l'action se modifient pour se solidifier. Déplacer ainsi le regard sur les processus de constitution des problèmes et de formulation des revendications permet de mettre l'accent sur la diversité des acteurs, des logiques d'action et des intérêts engagés dans cette entreprise de dénonciation. L'analyse de Danny Trom et de Bénédicte Zimmermann, selon laquelle croiser l'analyse de cadre avec une analyse en termes de problèmes publics permet de saisir non seulement les contraintes, mais aussi « les balbutiements, les tâtonnements et les incertitudes » constitutifs du travail de constitution des problèmes, se révèle particulièrement heuristique ici¹²⁷. C'est dans cette perspective que nous proposons de voir non seulement comment les dégâts causés par les armes à sous-munitions passent d'un « trouble éprouvé » à un « problème constitué »¹²⁸, mais surtout comment se dissipent les doutes initiaux sur les chances de succès de la cause appréhendée.

L'enjeu de ce chapitre est de montrer que si la dénonciation de l'emploi des armes à sous-munitions apparaît au premier abord impensable à certains responsables d'ONG, l'expérience de l'interdiction des mines antipersonnel et l'émergence de la catégorie de « restes explosifs de guerre » font « basculer » la cause dans l'univers des possibles. L'« évidence » de la cause se construit donc avant tout en référence à des catégories de problèmes préexistants et légitimes, sans lesquelles la contestation paraît impossible. La solidification de la cause révèle que les infléchissements de la cause sont étroitement liés aux chances de succès qui leur sont attribuées. Les logiques de construction de la cause apparaissent donc surtout inféodées à une contrainte de faisabilité qui oriente les choix des activistes, à la fois dans le choix des enjeux mobilisateurs et dans celui des objectifs

¹²⁷Trom (Danny), Zimmermann (Bénédicte), 2001, « Cadres et institution des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage », in Cefaï (Daniel), Trom (Danny) (dir.), *Les formes de l'action collective*, Paris, Éditions de l'EHESS, pp. 281-315.

¹²⁸*Ibid.* p. 282.

de revendication. De sorte que la trajectoire de la cause suit les évolutions de la perception que les activistes ont de ce qu'il semble possible de faire.

Pour décrire ce processus, nous mettrons en évidence la façon dont la dénonciation des conséquences de l'emploi des armes à sous-munitions apparaît progressivement possible aux activistes. Nous reviendrons ensuite sur le travail de « mise en cause », en montrant les hésitations et les tensions qu'il génère entre les activistes, avant de montrer comment les argumentaires se durcissent pour donner à la contestation sa dimension politique.

1. Les sous-munitions à l'horizon des possibles

Si le combat apparaît au départ impossible aux anciens militants de la campagne contre les mines, du fait notamment des différences techniques entre les deux systèmes d'armes, le précédent des mines facilite en réalité le travail de formulation et de légitimation de la cause, justement parce qu'il met à la disposition des activistes un ensemble de catégories et de problèmes légitimes déterminants dans la construction du sens politique de la cause.

1.1 Un combat perdu d'avance ?

Le sentiment diffus qui domine chez les responsables d'ONG d'un combat perdu d'avance s'explique à la fois par le type d'arme visé et par l'ampleur des résistances manifestées sur ce sujet dans les décennies précédentes.

1.1.1 Premières tentatives de dénonciation des armes à sous-munitions

Les premières condamnations de l'emploi des armes à sous-munitions remontent au milieu des années 1970. C'est à Bertrand Russell et à Jean-Paul Sartre que l'on doit les premières dénonciations publiques des armes à sous-munitions. Dans le cadre de leur combat contre la guerre du Vietnam, ils organisent un tribunal d'opinion pour juger les « crimes de guerre de l'armée américaine ». Le 15 novembre 1967, ils déclarent l'administration américaine « *coupable d'avoir commis une agression selon les termes de la loi internationale, de recourir à des armes prohibées par la loi (dont les bombes à fragmentation)* ». Au début de l'année 1976, l'Algérie, l'Autriche, l'Égypte, le Liban, la Mali, la Mauritanie, le Mexique, la Norvège, le Soudan, la Suède, la Suisse, le Venezuela

et la Yougoslavie évoquent pour la première fois le problème des armes à sous-munitions, en soumettant au Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) un projet d'interdiction des armes incendiaires, des armes antipersonnel à fragmentation, des fléchettes, des projectiles de petit calibre particulièrement dangereux et des mines antipersonnel.

Les principes du droit qui s'appliquent pour dénoncer l'illégalité de ces armes sont ceux du droit des conflits armés qui trouvent une première formulation dans la déclaration de Saint-Pétersbourg en 1868. Ces principes sont repris dans les Conventions de Genève de 1948 et dans les protocoles additionnels de 1977. Au fondement de ces principes, l'idée selon laquelle la nécessité militaire n'autorise pas la violation des règles du droit humanitaire. Mais l'évocation de ces principes juridiques ne permet pas de trancher la question de l'illégalité de ces armes. Et ces premières tentatives pour dénoncer l'utilisation des armes à sous-munitions restent sans réponse de la communauté internationale.

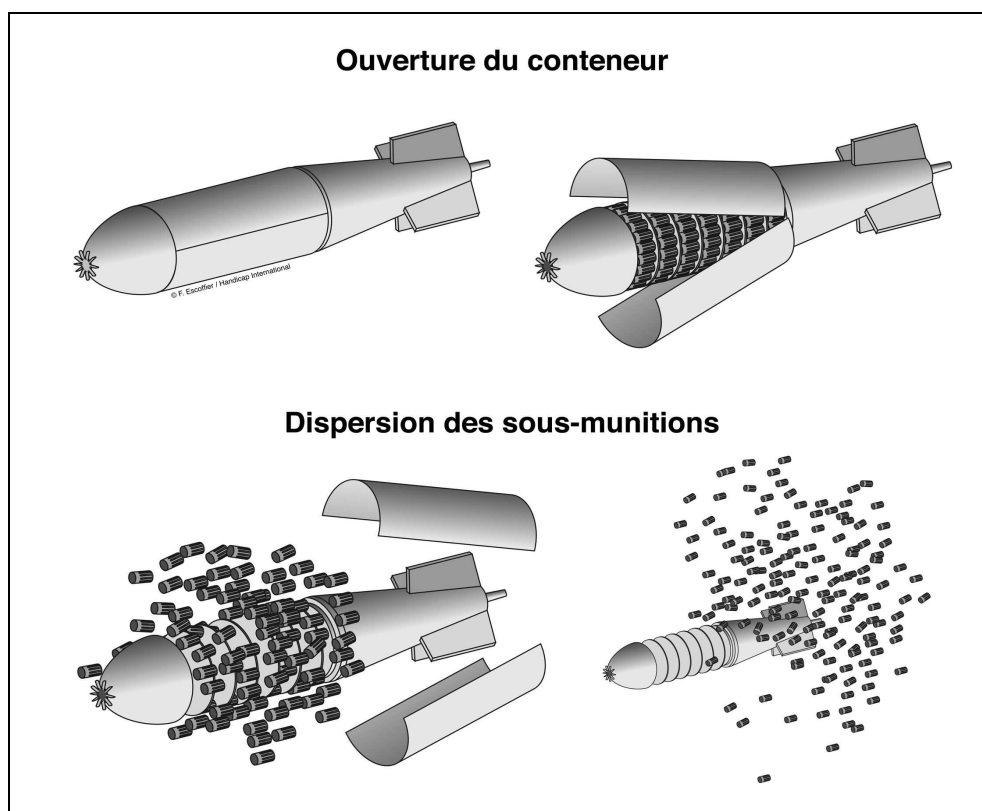
1.1.2 Une catégorie d'armes difficile à définir

Le terme d'« arme à sous-munitions » est une appellation générique qui désigne tout système d'arme constitué d'une munition, appelée « munition cargo » ou « munition mère », destinée à emporter et disperser plusieurs munitions, ou « sous-munitions ». Les représentants du service de l'action anti-mines de l'ONU définissent ces systèmes d'armes comme des « conteneurs conçus pour disperser ou éjecter des sous-munitions multiples »¹²⁹. Parmi ces sous-munitions, on distingue les sous-munitions explosives des sous-munitions non explosives¹³⁰.

¹²⁹Définition établie par le Service de l'action anti-mines de l'ONU, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et diffusée lors de la 10^{ème} session du groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, le 8 mars 2005.

¹³⁰L'attention de la communauté internationale s'est portée essentiellement sur les sous-munitions explosives, car ce sont elles qui causent des dégâts humanitaires.

Fonctionnement d'une arme à sous-munitions



Source : Handicap International

Les conteneurs peuvent être de nature diverse : bombe, obus, missile, roquette. Ils regroupent, selon les modèles, une à plusieurs dizaines de sous-munitions. Les armes à sous-munitions sont larguées par voie aérienne, par des avions de combat ou des hélicoptères, ou tirées par voie terrestre, par des canons, des véhicules de combat ou des lance-roquettes. Les premiers modèles d'armes à sous-munitions sont apparus pendant la seconde guerre mondiale sous la forme de bombes d'aviation. Ce type d'arme s'est ensuite largement développé pendant la guerre froide, et était conçu notamment pour neutraliser les forces blindées du Pacte de Varsovie. De manière générale, l'intérêt militaire de ces armes réside dans leur capacité de dispersion. Pouvant couvrir une large zone, elles accroissent considérablement l'efficacité des frappes, compensant souvent la difficulté à cibler les objectifs. Leur fonction n'est pas seulement anti-blindés. Les armes à sous-munitions peuvent également servir à la destruction des pistes d'aviation, par exemple. D'autres peuvent avoir des effets combinés, antipersonnel et anti-matériel. Depuis la fin

de la guerre froide, les modèles ont évolué mais fonctionnent toujours selon le même principe de dispersion. Si la plupart des armes à sous-munitions sont conçues comme des armes de saturation de zone, c'est-à-dire pour être tirées en grand nombre pour neutraliser l'adversaire sur une grande surface, il existe également des armes à sous-munitions de précision. Les armes à sous-munitions se définissent donc par un principe commun de fonctionnement mais renvoient en réalité à une pluralité de systèmes d'armes, ayant chacune une vocation et des caractéristiques propres, avec des technologies différentes, notamment en termes de précision et de fiabilité.

On distingue ainsi différents types d'armes :

- selon le nombre de sous-munitions qu'elles comportent

En toute logique, il conviendrait de parler d'arme à sous-munitions dès lors qu'une munition contient au moins deux sous-munitions. Le terme englobe donc aussi bien les armes contenant deux sous-munitions que celles pouvant contenir plusieurs dizaines ou plusieurs centaines de sous-munitions, qui seront donc beaucoup moins précises que les premières, contenant peu de sous-munitions.

- selon le poids et la taille des sous-munitions qu'elles comportent

Le poids et la taille des sous-munitions apparaissent également comme un critère de distinction important. Les « grosses » sous-munitions causent en général moins de dégâts humanitaires que les petites sous-munitions. D'abord parce que la munition-mère en contient moins, donc l'effet de dispersion est plus limité. Ensuite, étant plus lourdes, elles ont aussi plus de chances d'exploser à l'impact et sont considérées à cet égard comme plus fiables que les petites sous-munitions, qui n'explorent pas systématiquement à l'impact et se transforment alors en restes explosifs de guerre, d'autant plus dangereux qu'ils sont petits donc peuvent être facilement dissimulés ou manipulés.

- selon le degré de sophistication technologique des conteneurs

Les systèmes de guidage de missile permettent d'améliorer la précision de l'arme. On distingue les missiles guidés des missiles non guidés. Cette distinction a une importance au regard des règles du droit international humanitaire selon lequel les forces armées doivent respecter le principe de distinction entre objectifs militaires et personnes civiles.

- selon le degré de sophistication technologique des sous-munitions

Il existe des dispositifs de guidage pour les sous-munitions, qui augmentent la précision de l'arme. La présence de dispositifs d'auto-destruction des sous-munitions constitue également un facteur important à prendre en compte parce qu'elle diminue les risques de laisser sur les terrains de conflits des sous-munitions non explosées. Les armes munies de ce type de dispositif sont considérées plus fiables et donc moins dangereuses pour les populations civiles.

Il convient donc de distinguer les « armes de saturation de zones » qui libèrent un grand nombre de sous-munitions sur une zone pouvant s'étendre sur plusieurs milliers de mètres carrés, des « armes de précision » qui contiennent un petit nombre de sous-munitions et/ou qui sont équipées d'un dispositif de guidage vers la cible. Les experts techniques¹³¹ insistent également sur la nécessité de traiter différemment les sous-munitions dites « fiables », c'est-à-dire munies d'un dispositif d'autodestruction. Face à cette pluralité de systèmes d'armes englobés par la catégorie « armes à sous-munitions », la question se pose donc de savoir si la dénonciation des conséquences des armes à sous-munitions doit porter sur l'ensemble de la catégorie ou si elle doit exclure les armes de technologie avancée, précises et fiables. Cette difficulté suscite des doutes quant à la félicité d'une mobilisation sur ce sujet. Un responsable d'Handicap International Belgique alerte ainsi les autres sections de l'association évoquant le risque de « *s'empêtrer dans les définitions* » des armes à sous-munitions et de ne pas aboutir. Cet argument des définitions, avancé par les plus sceptiques à l'idée de mener une nouvelle campagne, témoigne des doutes et des réticences qu'a pu susciter le sujet des armes à sous-munitions. Tout au long du processus qui a conduit à l'adoption de la Convention d'Oslo, la question des définitions a fait l'objet de débats virulents entre les partisans d'une interdiction totale, englobant toutes les armes et les partisans d'une interdiction partielle, excluant de l'interdiction les armes à sous-munitions précises et fiables.

1.1.3 Faire interdire des armes conventionnelles ?

On distingue en règle générale les armes chimiques, les armes nucléaires et les armes conventionnelles. Les armes à sous-munitions appartiennent à la catégorie des armes conventionnelles. Et s'il ne paraît pas impensable que des ONG s'attaquent à des armes et

¹³¹ Il s'agit le plus souvent des experts militaires, bien que certaines ONG comme *Human Rights Watch* ou Handicap International comptent dans leurs rangs des anciens militaires, des anciens démineurs, qui contribuent également au développement d'une expertise technique.

interviennent dans les débats sur les pratiques des États en matière de sécurité et de défense, le caractère conventionnel des armes semble en revanche poser davantage de problème et paralyser *a priori* l'action des ONG. L'exemple de l'interdiction des mines antipersonnel ne semble pas suffire à lever cet interdit implicite. Au contraire, il semble même, au départ, compliquer la tâche, tant les responsables d'ONG butent sur les caractéristiques techniques et militaires des armes à sous-munitions, par opposition aux mines antipersonnel.

Déjà à l'époque de la campagne contre les mines, l'idée que des ONG humanitaires « de réparation »¹³² puissent s'attaquer à des armes paraissait impensable. S'attaquer à des armes et en réclamer l'interdiction allait en effet à l'encontre de leur vocation initiale de soin aux victimes des conflits.

En 1991, l'idée était de monter au créneau sur une arme, contenue dans les arsenaux par les états-majors. Nous, on était humanitaire, il ne faut pas l'oublier, donc c'était un peu gonflé que des ONG s'attaquent à une arme. Parce que ce n'était pas leur rôle. On était ONG de réparation, on n'était pas ONG de combat contre des armes, pour faire interdire des armes. D'ailleurs il a fallu un peu militer en interne au sein de l'association. Quand en 1991, on avait à peine dix ans, on était sur des programmes de réinsertion physique, réadaptation, prévention, et d'un coup on commence à parler d'interdiction des armes, on commence à parler de faire du déminage, de la sensibilisation et prévention pour les accidents par mines. Ça encore, ça passait mieux, mais du déminage, c'était complètement délirant! [...] Quand une association mène des programmes, elle a ses champs de compétence, elle a une reconnaissance de ses pairs, au niveau international, auprès des bailleurs de fond etc. On était connus pour être des réparateurs et d'un coup on va faire du déminage, on est dans un registre militaire. Tu fais de la réparation, tu es humanitaire. Et d'un coup tu vas faire du déminage, de la prévention, c'est une activité militaire, le déminage, à l'époque c'était ça.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

Malgré tout, le succès de la campagne contre les mines, consacré par l'obtention du Prix Nobel de la Paix en 1997, semble avoir ouvert une nouvelle sphère de compétence et d'action pour ces « ONG de réparation ». Dès lors, tout le travail de persuasion et d'explicitation de la démarche, qu'il avait fallu fournir au début des années 1990, au sein de ces associations et auprès de l'opinion publique, semble acquis. Et si le sujet des armes à sous-munitions apparaît difficile à inscrire à l'« agenda diplomatique international », en raison des résistances des États, il entre cependant dans un domaine d'action désormais reconnu aux ONG. Ce qui paraissait infaisable à l'époque des mines devient désormais

¹³²Ces organisations de « réparation » se distinguent ainsi des organisations pacifistes. L'enjeu n'est pas pour elles de faire interdire la guerre, mais de pallier les dégâts causés aux populations civiles sur les terrains de conflit. Faire interdire des armes apparaît dès lors une vocation totalement nouvelle en 1992.

envisageable, justement parce que l'expérience de la Convention d'Ottawa fait date. L'émergence d'un grand nombre de travaux prenant Ottawa comme point de départ et signe de l'avènement d'une « nouvelle diplomatie » et du rôle de « la société civile transnationale » comme « troisième acteur » des relations internationales, imprimant un nouveau style « gouvernance mondiale », laisse présager de l'enthousiasme suscité par l'expérience du processus d'Ottawa à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

Pourtant, l'exemple d'Ottawa ne suffit pas à convaincre les plus hésitants. D'abord parce que les précédentes tentatives d'interdiction de l'emploi de ces armes se sont heurtées à des blocages qui laissent présager un nouvel échec. La question de l'interdiction des armes à sous-munitions a été soulevée plusieurs fois au sein de la Conférence des États Parties à la Convention de 1980 et à l'occasion des réunions d'experts gouvernementaux des États parties à cette même convention, sans pour autant aboutir. Les premières dénonciations des dégâts causés par les sous-munitions remontent aux années 1970. Mais le sujet a toujours fait l'objet de blocages auparavant. Et l'idée est largement répandue parmi les ONG que, vu l'ampleur des résistances, le combat semble perdu d'avance.

L'idée a été, comme avec les mines, de mettre le sujet à l'agenda de la CCAC qui était le seul forum dans lequel on pouvait parler de ces armes-là, mais où on n'en parlait pas. Il n'était même pas question d'avoir des États qui se prononçaient sur les conséquences humanitaires des BASM. En gros personne ne reconnaissait que les BASM faisaient des dommages humanitaires à la population civile.

Entretien au comité directeur de l'ICBL, janvier 2010

Ensuite parce que les armes à sous-munitions sont très différentes des mines antipersonnel à la fois sur le plan du fonctionnement, des effets et de l'ampleur des dégâts causés.

La vérité avec les armes à sous-munitions, c'est que le problème est complètement différent de celui des mines. On le compare assez souvent avec les mines. Ici c'est une situation qui est complètement différente de tous les points de vue. Tout d'abord c'est une arme qui est tout à fait différente. Les mines, ce sont des armes qui ne peuvent pas faire la différence entre les militaires et les civils, simplement parce qu'on les laisse et qu'elles sont activées par les civils. Les armes à sous-munitions, c'est une arme qui est dirigée, c'est-à-dire qu'on la jette sur un objet. [...] ça veut dire qu'il y a un but et on les jette sur ce but, ce sont des armes qui sont normalement faites pour exploser au moment de l'impact, comme toutes les autres armes, pas comme les mines. Ce sont des armes qui dans l'histoire ont été utilisées par ... on dit entre 24 et 31 pays, c'est pas clair. Mais comme problème de pollution, ça n'existe pas, à part au Cambodge, mais ce n'est pas comme le problème des mines, qui touche la plupart des pays, ou le problème plus général des débris de guerre. [...] Le problème des armes à sous-munitions, ce n'est pas un

problème de contamination. Ce n'est pas un problème humanitaire existant, à part le cas du Cambodge. Les autres pays qui sont cités assez souvent, sont dépollués, l'Irak, c'est dépollué, le Liban est en train d'être dépollué, mais c'est tout. Il n'y a pas de contamination comme telle. Ce qui veut dire en tout cas que c'est plus un exercice préventif qu'un exercice qui consiste à prendre des mesures sur un problème existant comme le cas des mines. Les mines, il y avait 110 millions de mines placées dans le monde, c'est énorme, il en reste toujours la moitié. [...] Avec les armes à sous-munitions, ça ne va pas être le cas. [...] C'est pourquoi c'est vraiment différent. C'est beaucoup plus une action préventive.

Entretien au secrétariat du groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC, juillet 2008

Les deux systèmes d'armes fonctionnent en effet de manière différente : l'un est conçu pour exploser en présence d'une personne (les mines antipersonnel), l'autre pour exploser à l'impact et seules les munitions non explosées peuvent par la suite exploser au contact d'une personne ou d'un véhicule. Ces différences de fonctionnement répondent à des objectifs militaires bien distincts : les mines antipersonnel sont des armes dites « défensives », quand les armes à sous-munitions sont des armes d'« offensive ».

Les BASM, c'est visible, souvent accroché à un arbre, ça n'explose pas nécessairement, c'est dangereux par accident alors que les mines, c'est invisible, c'est enterré et c'est conçu pour exploser à tous les coups, c'est volontairement dangereux. Les BASM ce sont des armes anti-armées, c'est parce qu'il y a des ratés que ça devient comme les mines antipersonnel, les restes explosifs de guerre, c'est pas toujours dangereux, les mines, c'est toujours dangereux.

Entretien auprès d'un bénévole d'Handicap International, octobre 2009

Au final, ces différences importeraient peu si elles ne se traduisaient pas par des situations contrastées sur le terrain. Les mines antipersonnel ont fait l'objet d'un usage massif dans de très nombreux pays (« 110 millions de mines placées dans le monde »), un grand nombre d'entre elles est encore actif. Les armes à sous-munitions qui ont été utilisées dans des conflits récents, n'ont laissé au sol que les sous-munitions non explosées, c'est-à-dire celles qui n'ont pas fonctionné comme prévu initialement. S'il est certain que des éléments de contexte – l'utilisation des armes à sous-munitions pendant les conflits au Kosovo en 1999, en Afghanistan en 2001 et en Irak en 2003 – ont pu favoriser le travail de formulation du problème, rappelons cependant que cette situation, comparée à celle des mines antipersonnel, ne concerne qu'un petit nombre de pays (Laos, Cambodge, Kosovo, Afghanistan, Irak et Liban), dont la plupart est aujourd'hui dépolluée. Malgré tout, les sous-munitions non explosées constituent une menace pour les populations civiles après les conflits, et ressemblent de ce fait aux mines antipersonnel. C'est cette caractéristique des armes à sous-munitions qui va focaliser au départ l'attention des ONG,

parce qu'elle offre la possibilité aux activistes de s'appuyer sur des argumentaires semblables à ceux de la campagne contre les mines, en dépit des différences de nature entre les deux systèmes d'armes. En ce sens, cette ressemblance s'avère déterminante pour le travail cognitif et normatif des activistes.

1.2 La « disponibilité des problèmes et des catégories légitimes »¹³³ au service de la catégorisation de l'enjeu

Mettre l'accent sur les conséquences de l'emploi des armes à sous-munitions pour les populations civiles offre l'opportunité aux activistes de la CMC de renouer avec des tactiques qui ont prouvé leur efficacité à l'époque de la campagne contre les mines. Cette dernière laisse en effet derrière elle un « langage unifié et des catégories stabilisées »¹³⁴, disponibles pour faire émerger un nouveau problème et lui donner une légitimité. La perspective d'une campagne contre les armes à sous-munitions apparaît dès lors d'autant plus facile à faire accepter qu'elle s'inscrit dans la continuité d'un combat déjà reconnu comme légitime et qui porte le nom de « restes explosifs de guerre ». Comme l'expliquent Danny Trom et Bénédicte Zimmermann à propos de la construction des problèmes du chômage et du paysage, l'existence de problèmes légitimes et la disponibilité de catégories d'intervention se révèlent déterminantes dans la confection des causes publiques. Suivant cette logique, nous montrons comment l'émergence de la catégorie des « restes explosifs de guerre » permet aux activistes de la CMC de constituer « les dégâts causés par l'emploi des armes à sous-munitions » en « problème humanitaire », et de réactiver les argumentaires mis en place par la campagne contre les mines.

¹³³Trom (Danny), Zimmermann (Bénédicte), 2001, « Cadres et institution des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage », art. cit., pp. 282-283.

¹³⁴*Ibid.*

1.2.1 L'émergence de la catégorie des « restes explosifs de guerre »¹³⁵ ...

Le succès de la campagne contre les mines et l'adoption de la Convention d'Ottawa ont ouvert la voie d'un nouveau champ de préoccupation plus large : les restes explosifs de guerre. Cette thématique émerge au début des années 2000. C'est dans ce cadre que se construit la dénonciation des armes à sous-munitions. Le contexte des conflits au Kosovo, en Afghanistan et en Irak participe de cette dynamique de production, fournissant des récits descriptifs et des témoignages qui confèrent au problème sa réalité.

Depuis les années soixante, soixante-dix, il y a eu de l'opposition publique à l'utilisation de cette arme après la guerre au Vietnam, après l'utilisation au Laos, Cambodge etc. mais c'était...l'utilisation au Kosovo en 1999, en Afghanistan en 2001-2002 et l'utilisation en Irak en 2003, ces trois usages récents des armes à sous-munitions qui ont déclenché la volonté politique chez les ONG de créer quelque chose, de se lier pour faire une réponse.

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

En juin 1999, avant même que les premiers réfugiés ne commencent à regagner le Kosovo, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) met en place d'importants programmes d'aide alimentaire, d'assistance médicale et de sensibilisation aux dangers des mines afin de réduire les risques courus par les réfugiés se trouvant à l'extérieur de la province. À la fin des hostilités, ces programmes sont étendus à la population civile vivant à l'intérieur du Kosovo. Le CICR et les autres organisations nationales et internationales présentes sur place constatent alors que les mines terrestres ne constituent en aucun cas les seuls « pièges explosifs de l'après-guerre ». Elles soulèvent notamment le fait que d'autres munitions non explosées, telles que les armes à sous-munitions, font autant de victimes parmi les civils que les mines terrestres. A la fin des hostilités au Kosovo, l'OTAN estime à 10% le taux d'échec des sous-munitions utilisées pendant les opérations. En mars 2000, l'UNMACC (*United Nations Mine Action Coordination Center*) estime que le taux d'échec des sous-munitions de type RBL 755 utilisées pendant la guerre du Kosovo, est de l'ordre de 11 à 12%. En août 2000, le CICR publie un rapport sur les restes explosifs de guerre¹³⁶. En décembre 2000, le CICR remet au comité préparatoire de la Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC) un rapport dans lequel il donne une définition des restes explosifs de guerre comme étant « des mines terrestres, des sous-munitions dispersées par des bombes en grappe aéroportées ou des systèmes basés à terre et d'autres munitions non explosées »¹³⁷.

¹³⁵Sont définis comme restes explosifs de guerre les mines antipersonnel, les sous-munitions non explosées et autres munitions non explosées.

¹³⁶Mines-Arms Unit, CICR, *Explosive Remnants of war*, août 2000.

¹³⁷CCW/CONF.II/PC.1/WP.1

Il présente également une série de mesures juridiques pour tenter de résoudre les problèmes posés par la question des restes explosifs de guerre. 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, sous-munitions de bombes à dispersion et autres engins non explosés. Dans ce rapport, le CICR avance l'idée selon laquelle les sous-munitions non explosées auraient fait autant de victimes que les mines antipersonnel. Le rapprochement entre mines et armes à sous-munitions est désormais explicite. 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*.

Parallèlement à ces publications, des réflexions sont menées dans les instances inter-étatiques sur cette question des restes explosifs de guerre. En mars 2001, à la Haye, un « atelier sur les restes explosifs de guerre » réunit 62 participants, représentant 21 pays ainsi que le CICR. Cet échange de vues informel aboutit à l'identification de différents types de restes explosifs de guerre, parmi lesquels les munitions en grappe air-sol et sol-sol. Les résultats de cette réflexion sont ensuite évoqués lors de la deuxième session du comité préparatoire de la Convention sur certaines armes classiques, qui se déroule en avril à Genève. La question se pose de savoir si le problème des armes à sous-munitions doit faire l'objet d'une réglementation spécifique et si un instrument sur les restes explosifs de guerre doit couvrir uniquement les munitions en grappe ou s'il doit être étendu à d'autres munitions.

Entre 2001 et 2003, un groupe d'experts est chargé par les États 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 générale qui l'a emporté. Mais quand même, pendant toutes les négociations, il y avait des points qui étaient là, simplement parce que, en

*négo*ciant les débris de guerre, on avait aussi toujours en tête les armes à sous-munitions.

Entretien au secrétariat du groupe d'experts gouvernementaux, juillet 2008

Les travaux de ce groupe d'experts aboutissent à la signature d'un protocole qui prévoit que les États 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. A partir de ce moment-là, beaucoup de pays estiment avoir trouvé, avec ce protocole, une solution aux dégâts humanitaires causés par ces armes¹³⁸. Mais cet accord, plus politique que juridiquement contraignant, est loin de clore la discussion. Un nouveau mandat est confié au groupe d'experts gouvernementaux pour poursuivre les réflexions sur les moyens à mettre en œuvre en amont pour réduire les dommages causés par les restes explosifs de guerre¹³⁹. Deux thèmes mobilisent alors l'attention : l'application du droit international humanitaire pendant les conflits et les améliorations techniques à apporter aux armes à sous-munitions.

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 ?

Entretien au secrétariat du groupe d'experts gouvernementaux, juillet 2008

Si le thème des sous-munitions ne figure jamais formellement à l'ordre du jour des sessions du groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC, il revient néanmoins de manière récurrente au cœur des débats sur les restes explosifs de guerre. Évoqué jusque-là sous l'angle de l'illégalité au regard du droit des conflits armés et du droit humanitaire international, il est considéré dans ce cadre d'abord comme un problème de « pollution » des sols après les conflits. L'émergence de la thématique des restes explosifs

¹³⁸C'est le cas de la France notamment.

¹³⁹Parallèlement à ce groupe de travail sur les restes explosifs de guerre, une réflexion est menée par les délégués sur les mines anti-véhicule, auxquelles participent activement les représentants d'ICBL. La question des armes à sous-munitions s'en trouve d'autant marginalisée.

de guerre se révèle en ce sens une approche décisive, parce qu'elle permet de faire le lien entre les mines et les sous-munitions non explosées. De ce point de vue, la campagne contre les mines a pu faciliter le travail de définition d'une situation problématique.

1.2.2 ... en continuité avec les argumentaires de la campagne contre les mines

Les témoignages de militants et de chargés de plaidoyer expriment en effet tous une continuité dans les argumentaires. L'évocation de cette continuité se fait néanmoins à double tranchant, soit pour légitimer la démarche contestataire, soit pour la discréditer. A cet égard, les plus sceptiques à l'idée de se lancer dans ce nouveau combat ont, par exemple, souvent reproché aux activistes de la campagne contre les armes à sous-munitions d'avoir « surfé » sur le succès de la campagne contre les mines.

Les mines, ça fait entre quinze et vingt mille victimes par an ; en 2007, on a recensé, cinq mille deux cent victimes de mines et BASM, parmi lesquelles seulement 200 victimes de BASM. Il y a vraiment eu une surchauffe du problème,

Entretien auprès d'un bénévole d'Handicap International, octobre 2009

Plus loin dans l'entretien, il dénonce la médiatisation du problème et la « désinformation » qui en découle. Les réactions à cette critique, connue au sein de l'association, sont intéressantes parce qu'elles mettent en exergue le travail de légitimation du problème et son ancrage à la thématique des restes explosifs de guerre.

B. c'est quelqu'un que j'estime, il a beaucoup fait pour HI, il était à 450% sur les mines. Le déminage et les mines antipersonnel, ça lui a pris une grande partie de sa vie et de son énergie. Et ce combat pour lui c'est une énorme fierté, saluée par un prix Nobel de la paix. Depuis le début des sous-munitions, il a fait un blocage: « c'est pas honnête qu'on ait surfé sur la campagne mine pour installer la campagne sous-munitions », je le connais son discours. Moi je dis, « arrête [...], tu sais très bien que sur le terrain, mines, sous-munitions, c'est des restes explosifs de guerre ». Et les 4 millions de sous-munitions balancées en 2006, c'est pas des conneries, c'est pas du surf. Donc il faut tempérer. Moi je suis fière, parce qu'en dix ans, on a fait interdire deux armes. En Tchétchénie, en 2008 ils en ont utilisé, c'est pas une arme en l'air, c'est pas une arme virtuelle, c'est pas un combat de surf. A chaque fois qu'on a besoin de pourrir et d'intimider de façon massive comme des bœufs, on balance des sous-munitions, c'est ce qu'a fait Israël au Liban, les Américains un peu partout. C'est pas du surf, c'est une arme potentiellement dangereuse et qui pouvait créer un fléau potentiellement plus important que celui des mines, quand on considère qu'il y en a plusieurs milliards en stock. Et notamment presque un milliard dans les stocks américains. Aujourd'hui, ils ont un moratoire sur le transfert des munitions qui ont plus de 1% de taux de raté. Merde, quoi, c'est pas du surf. Je m'emporte un peu mais... j'en ai marre des discours où on mélange l'affectif, le personnel, le combat et ce qu'on a obtenu. Les sous-munitions, Jean-Paul Sartre les dénonçait, il y avait un certain

nombre de pays qui essayaient de les faire interdire depuis très longtemps. HI n'a pas surfé... on a mis à profit l'expérience acquise pendant Ottawa, pour aller vite et faire bien.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

Le thème des restes explosifs de guerre oriente ainsi la constitution du problème des armes à sous-munitions : « *sur le terrain, mines, BASM, c'est des restes explosifs de guerre* ». C'est également à l'aune de cette catégorie des restes explosifs de guerre que le sujet des armes à sous-munitions est évalué comme « *potentiellement dangereux* ». Cet extrait d'entretien montre donc combien la constitution du problème des armes à sous-munitions s'appuie sur des « schèmes préexistants » qui lui donnent une visibilité¹⁴⁰. La référence au problème des mines antipersonnel facilite ainsi le travail de construction et de publicisation du problème. Elle donne une visibilité au problème des sous-munitions non explosées :

Les armes à sous-munitions, c'était quelque chose de nouveau, et en même temps c'était un problème que les gens connaissaient par assimilation aux mines, donc il n'y avait pas à tout réexpliquer. C'était quelque part « facile à vendre » dans la mesure où les conséquences étaient les mêmes pour la population civile.

Entretien au comité directeur de l'ICBL, janvier 2010

Toutefois, l'activation des « schèmes existants » peut s'accompagner de modifications ou de déplacements dans la façon de poser le problème. Dans le cas des sous-munitions, la démarche s'impose. Tout d'abord parce que le problème des armes à sous-munitions est double : l'emploi de ces armes constitue une menace pour les populations civiles pendant les conflits, du fait du manque de précision des munitions, inhérent au principe de dispersion, et après les conflits, en raison des sous-munitions non explosées. Ensuite parce que l'impact des armes à sous-munitions non explosées est beaucoup moins important que celui des mines antipersonnel. Dénoncer le caractère « potentiellement » dangereux des sous-munitions permet alors d'intégrer la critique des différences d'impact entre les deux armes, arrimant plus solidement encore la question des sous-munitions au problème des mines antipersonnel¹⁴¹.

¹⁴⁰ « La constitution des problèmes publics n'est pas seulement, ni avant tout une affaire d'activité créatrice. Elle suppose l'activation de schèmes préexistants sans lesquels le « trouble » n'accéderait pas à la visibilité dans un espace public. Le lien entre les processus de mobilisation collective et la structuration du champ des problèmes légitimes est patent en matière de confection d'une cause publique », Trom (Danny), Zimmermann (Bénédicte), 2001, « Cadres et institutions des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage », in Cefaï et Trom, *Les formes de l'action collective*, p. 283.

¹⁴¹ « Les cadres de la mobilisation désignent les manières multiples et situées dont, dans l'action, un problème public et des catégories sont confectionnés, ou dont ils sont soumis à des critiques, à des modifications ou à des déplacements. [...] dans une telle optique, le recours à des matériaux historiques permet de rendre compte de moments d'innovation, où émergent des catégories

Malgré ces ajustements, les armes à sous-munitions apparaissent plus faciles à « mettre en cause » que des armes comme les armes nucléaires ou les armes de petit calibre, qui nécessitent de mobiliser des argumentaires et des mots d'ordre nouveaux dont les ONG de la CMC n'ont pas forcément la maîtrise. Des contraintes de pertinence pèsent donc sur l'action stratégique. Et ce qui paraissait une « folie » se révèle en réalité une « folie raisonnable », justement parce qu'elle s'inscrit dans la continuité de savoirs-faire et de « savoirs-dire ». Cette continuité peut expliquer l'engouement de certains activistes pour la nouvelle campagne. Elle explique surtout leur choix de se concentrer sur les armes à sous-munitions plutôt que sur un autre système d'arme. L'engagement d'Handicap International dans la campagne contre les sous-munitions est révélateur à cet égard de la façon dont l'ensemble des compétences peut contraindre l'espace des possibilités de contestation et de revendication. Ainsi, alors qu'elle est engagée aux côtés d'Amnesty International dans la plate-forme française pour le contrôle du commerce des armes, Handicap International choisit finalement de n'intervenir que comme soutien dans une campagne qu'elle estime plus éloignée de ses priorités que celle de la CMC naissante. Cet extrait confirme l'idée selon laquelle une organisation fait ce qu'elle sait faire¹⁴² :

A propos de la campagne pour le contrôle du commerce des armes: après une longue discussion, HI décide de s'engager en tant que soutien. Parmi ses priorités, elle doit s'engager dans la CMC. S'il est important stratégiquement de rejoindre ce collectif, nous n'avons pas les moyens nécessaires pour faire plus au sein de cette dynamique. D'autre part la campagne Control Arms est quelque peu éloignée de la logique de HI.

Extrait du compte-rendu du comité stratégie mines, Handicap International, septembre 2004

Les actions menées et les argumentaires développés pendant la campagne contre les mines jouent donc comme autant de compétences et de savoir-faire mobilisés au service de la nouvelle cause. La question se pose pourtant de savoir comment les acteurs réutilisent et transposent ce cadre d'interprétation hérité de la campagne contre les mines.

d'appréhension et d'intervention nouvelles qui seront disponibles par la suite. Quant aux mobilisations observées dans le présent de l'action, elles paraissent le plus souvent définir une situation problématique en la rapportant à un problème public préexistant et stabilisé. Elles peuvent tenter de modifier, corriger ou déplacer les manières convenues de poser et de traiter le problème. Mais ces modifications restent souvent marginales, écrasées par la puissance d'imposition des cadres établis », Trom (Danny), Zimmermann (Bénédicte), 2001, art. cit., p.283.

¹⁴²C'est une idée classique de la sociologie des organisations, qu'on retrouve par exemple chez Allison, dans son modèle bureaucratique d'analyse de la crise des missiles de Cuba.

2. Indéterminations juridiques et tâtonnements dans la formulation de la cause

Afin de rendre visibles et intelligibles les balbutiements et les reconfigurations à l'œuvre dans la formulation des problèmes et des revendications, nous proposons de revenir sur les débats qui ont opposé les différents membres de la coalition transnationale. Car si les catégories d'intervention stabilisées par la campagne contre les mines ouvrent le champ des possibilités de contestation, leur « transposition » à la question des armes à sous-munitions ne se fait néanmoins pas sans quelques ajustements ou déplacements. Il faut observer comment elles sont utilisées par les activistes pour décrire la situation concrète des conséquences de l'emploi des armes à sous-munitions, en considérant chaque fois comment des modifications, même marginales, peuvent donner lieu à des débats houleux entre les activistes. Cette entrée par les hésitations, les tâtonnements et les désaccords sur la formulation de la cause met l'accent sur les logiques à l'œuvre dans le travail cognitif de définition et de légitimation du problème. Ce faisant, elle révèle la diversité des positions et des ambitions des différentes organisations engagées dans la coalition et constitue par-là une façon de mettre en évidence des lignes de fracture au sein de la coalition.

Mettre l'accent sur ces tâtonnements nous conduit à montrer comment le problème auquel choisit de s'attaquer la CMC ne s'impose pas de lui-même, mais résulte d'un travail complexe de construction et de « mise en signification ». C'est ce « travail de signification » ou de « cadrage » par lequel les membres de la coalition « attribuent du sens, interprètent des événements et des conditions pertinentes, de façon à mobiliser des adhérents et des participants potentiels, à obtenir le soutien des auditoires et à favoriser la démobilisation des adversaires »¹⁴³ auquel nous nous intéressons à présent. Nous procédons ici en deux temps, en présentant d'abord les débats sur l'enjeu de la mobilisation et sa formulation, en détaillant ensuite ceux relatifs aux objectifs visés par la revendication. Envisager ainsi les débats sur les discours et les pratiques contestataires répond au souci exprimé par Johanna Siméant de pratiquer une sociologie qui « redonne chair aux sigles » en se gardant de réifier les collectifs. Guidé par cette approche, nous

¹⁴³Snow (David), Benford (Robert), 1988, « Ideology, frame resonance, and participant mobilization », *International Social Movement Research*, 1, p. 198, cité par Cefaï (Daniel), Trom (Danny), 2001, « Analyse de cadre et mouvements sociaux », in Cefaï (Daniel), Trom (Danny), 2001, *Les formes de l'action collective*, p. 28.

choisissons alors d'entrer dans la coalition et dans les organisations « pour comprendre les effets de la division du travail » sur les discours et les pratiques de contestation¹⁴⁴.

2.1 L'enjeu mobilisateur en question : hésitations et désaccords sur la configuration d'une situation problématique

S'intéresser aux conditions de félicité d'une mobilisation suppose de se demander « ce qui fait que certains procédés de cadrage « marchent » et d'autres pas, que certains canalisent les énergies et soulèvent les enthousiasmes et d'autres tombent à plat, suscitent l'indifférence ou la méfiance » (Cefaï, 2007). Nous avons vu dans la partie précédente comment l'identification du problème humanitaire s'adosse à la catégorie des restes explosifs de guerre. Pourtant les activistes peinent à s'accorder sur une définition commune de la situation. Les débats portent sur le choix de l'enjeu mobilisateur et sur le travail de qualification du problème. Mais chaque fois, ce sont des considérations stratégiques et l'anticipation des chances de succès de chaque alternative qui dictent les choix et emportent l'adhésion. En partant de cas où les opérations de cadrage « ne prennent pas »¹⁴⁵, nous mettons en évidence la dimension stratégique qui sous-tend le travail de définition et de qualification des problèmes par les activistes.

2.1.1 REG ou BASM, ambition ou réalisme ?

Une première ligne de fracture se dessine ainsi entre les organisations qui souhaitent traiter uniquement la question des sous-munitions et demander un texte spécifique (*Human Rights Watch*) et celles qui veulent traiter la question des sous-munitions dans la perspective plus large des restes explosifs de guerre (*Landmine Action* et le Comité International de la Croix Rouge). Nous avons vu plus haut comment la thématique des restes explosifs de guerre avait constitué une façon de rendre visible le problème des sous-munitions non explosées. Observons à présent comment elle est progressivement abandonnée au profit d'une approche centrée sur les armes à sous-munitions.

Au moment de sa création, la CMC travaille sur les deux thématiques. Sur la première page du rapport de la Conférence de la Haye, on lit sous le logo de la coalition « CMC.

¹⁴⁴Johanna Siméant, 2004, « ONG et humanitaire », in Pascal Dauvin, Johanna Siméant, *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, p. 25-26.

¹⁴⁵Cefaï, 2001, p.59.

Cluster Munition Coalition. International coalition on cluster munitions & explosive remnants of war » (coalition internationale sur les armes à sous-munitions et les restes explosifs de guerre). L'appel de la CMC témoigne également de ce double objectif :

The international Cluster Munition Coalition calls for:

- *No use, production or trade of cluster munitions until their humanitarian problems have been resolved.*
- *Increased resources for assistance to communities and individuals affected by unexploded cluster munitions and all other explosive remnants of war.*
- *Users of cluster munitions and other munitions that become explosive remnants of war, to accept responsibility for clearance, warnings, risk education, provision of information and victim assistance .*

Rapport de la Conférence de La Haye, 12-13 novembre 2003.

A travers l'examen de la position de trois organisations (le Comité International pour la Croix-Rouge, *Landmine Action* et *Human Rights Watch*) se dessinent deux positions sur cette question. Mener une action globale sur les restes explosifs de guerre permet d'inclure toutes les catégories d'armes qui laissent des débris de guerre après les conflits et d'étendre l'action des ONG à tous les pays affectés par les restes explosifs de guerre, sans se limiter aux pays affectés uniquement par les sous-munitions. L'enjeu de la démarche consiste à prendre des mesures en vue de diminuer les risques de multiplication des munitions non explosées, à éduquer les populations civiles à l'égard des dangers des munitions non explosées et à dépolluer les zones affectées par les débris de guerre. Le CICR et *Landmine Action* recommandent ainsi l'adoption d'un nouveau protocole sur les restes explosifs de guerre, obligeant les États à apporter assistance matérielle et technique au nettoyage des zones polluées, à fournir toutes les informations permettant le nettoyage des zones, à tenir les populations informées des dangers des résidus explosifs de guerre. Concernant les dangers pour les populations civiles de l'emploi des armes à sous-munitions pendant les conflits, les deux organisations souhaitent également voir interdire l'emploi des armes à sous-munitions sur des zones d'habitation. On touche du doigt ici une des caractéristiques de certaines armes à sous-munitions, qui comportent un risque important de toucher des civils lors des frappes sur les objectifs militaires. Aussi apparaît-il nécessaire soit de faire interdire l'emploi des armes à sous-munitions sur des zones d'habitation, soit d'obtenir des gouvernements un moratoire sur la vente et l'utilisation des systèmes d'armes à sous-munitions. Cette double démarche répond au souci, d'une part de lutter contre les dommages humanitaires causés par les armes à sous-munitions pendant les conflits, et d'autre part de prendre en considération toutes les victimes de débris explosifs de guerre sans faire un cas à part des victimes de sous-munitions.

Human Rights Watch défend le point de vue inverse qui consiste à concentrer l'action sur les armes à sous-munitions. Si l'objectif visé paraît moins ambitieux que l'approche globale, il semble en revanche plus « réaliste » aux responsables de l'organisation. Les arguments en faveur de cette position montrent l'importance de la dimension stratégique dans le choix de l'enjeu mobilisateur. En effet, focaliser l'attention sur les restes explosifs de guerre apparaît à certains égards compliqué à défendre pour certains activistes. C'est également la position d'un des responsables d'Handicap International Belgique qui souligne à cette époque les risques d'une approche centrée sur les restes explosifs de guerre : « *le problème avec les restes explosifs de guerre, c'est que par définition, on ne sait que c'est explosif qu'une fois que ça a explosé... c'est quand même difficile à définir* »¹⁴⁶. Autant l'action sur le terrain, qu'il s'agisse de déminage ou d'assistance aux victimes, est sensiblement la même quelques soient les types de restes explosifs de guerre et il apparaît délicat de ne pas traiter tous les restes explosifs de guerre de la même manière dès lors qu'ils ont les mêmes effets sur les populations civiles. Autant, lorsque l'action des ONG s'oriente vers la revendication de nouvelles règles juridiques internationales, il apparaît plus simple de réclamer une convention spécifique à un système d'arme. Enfin, l'adoption, en novembre 2003, du protocole V à la Convention sur les armes classiques, relatif aux restes explosifs de guerre met progressivement fin à ces débats internes, donnant raison à l'approche focalisée sur les armes à sous-munitions. Parce qu'il vient combler un vide juridique, le Protocole V réduit considérablement les chances de succès d'une campagne orientée sur la dénonciation des dommages causés par les restes explosifs de guerre. Bien que le Protocole V soit jugé insuffisant par un certain nombre d'ONG, orienter la mobilisation sur ce thème comporte dès lors le risque de se voir opposer systématiquement l'argument de l'inutilité d'un nouveau dispositif juridique et de l'effectivité du Protocole V.

C'est donc avant tout une contrainte de faisabilité et de « réalisme » qui pousse la CMC à abandonner la revendication d'un texte sur les restes explosifs de guerre pour concentrer son action sur les armes à sous-munitions. Le choix de la cause dépend donc avant tout des chances de succès qu'on lui attribue. Une logique similaire préside au travail de qualification du problème.

¹⁴⁶Extraits de notes prises à l'occasion d'une réunion HI France – HI Belgique, documents consultés au bureau de Paris d'Handicap International.

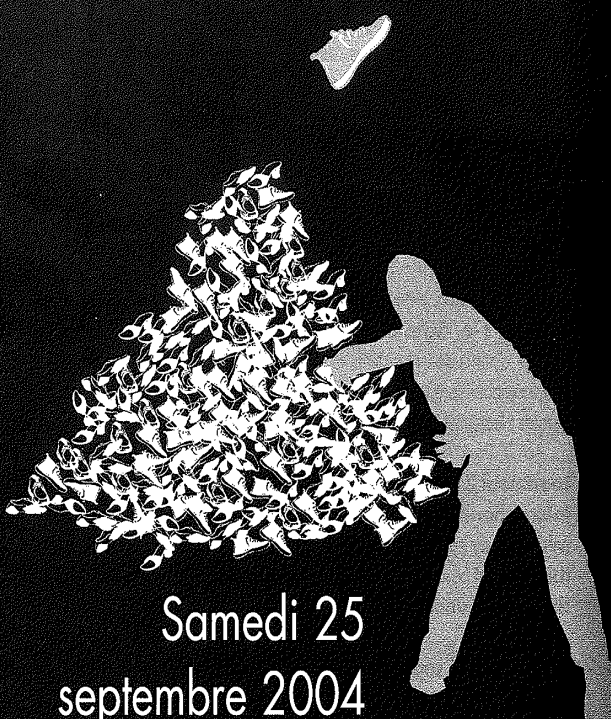
2.1.2 Dire les problèmes humanitaires : les débats sur la campagne française et le recours au droit international humanitaire

En l'absence de position internationale claire sur l'enjeu mobilisateur, chaque organisation est conduite à mener sa campagne nationale en fonction de ses pratiques, de ses compétences, de sa perception de la situation et de son histoire. Si bien que la définition de la situation fait l'objet de nombreux malentendus au sein de la coalition, révélant par là les difficultés relatives à la coordination d'une action collective transnationale. L'analyse des reconfigurations successives des rhétoriques permet d'explorer les enjeux à la fois juridiques et techniques visés par les partisans de l'interdiction des armes à sous-munitions. La campagne menée en France par Handicap International entre 2004 et 2005, constitue à cet égard un révélateur privilégié des logiques à l'œuvre dans le choix des cadrages et notamment dans les stratégies de mobilisation du droit. Elle révèle en outre comment un registre de discours peut faire l'objet de revirements et d'ajustements. Le thème de campagne « les BASM, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom » retenu par les chargés de plaidoyer et les responsables de la communication de l'association fait l'objet de désaccord au sein du comité directeur de la CMC. Il est abandonné dès 2006 au profit d'autres formulations, plus proches des messages véhiculés par la CMC et plus conformes aux exigences de coordination au sein de la coalition transnationale. A partir de cet exemple de la campagne française et de l'analyse des critiques qu'elle suscite au sein de la coalition, se met en place un processus de coordination et d'uniformisation progressive des argumentaires autour des principes du droit international humanitaire.

En choisissant comme slogan « les BASM, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom », la campagne française d'Handicap International s'inscrit explicitement dans la filiation de la campagne contre les mines. En utilisant les argumentaires hérités de la campagne contre les mines dans leur travail de formulation du nouveau problème, les responsables de la communication et les chargés de plaidoyer remplissent un double objectif de mise en visibilité politique et de légitimation de leurs revendications. Cette stratégie de communication révèle à quel point l'action contestataire reste avant tout ancrée dans un ensemble de savoirs, de savoir-faire et de « savoir-dire » acquis précédemment. Elle montre en ce sens comment l'histoire de l'association oriente les stratégies des acteurs.

10^e Pyramide de chaussures

Dites **NON** aux bombes à sous-munitions !



Samedi 25 septembre 2004

Paris, esplanade de l'Arsenal, Bastille de 10h à 20h

HANDICAP INTERNATIONAL

MSV / AGF - Paris 3 80 399 044 / Avenue de la C.C.



Les sous-munitions : des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom

Les sous-munitions sont de mini-bombes regroupées par dizaines ou par centaines dans des conteneurs de type variable. Disséminées au hasard de leur largage, pendant les combats, ces armes sont aujourd'hui responsables d'une véritable hécatombe parmi les civils. En effet, 5 à 30 % d'entre elles n'explosent pas à l'impact. Comme les mines antipersonnel, elles sont alors susceptibles d'exploser au moindre contact; elles mutilent, brûlent grièvement ou tuent.

Pour les victimes, il n'y a aucune différence entre une mine et une sous-munition non explosée: elles sont capables des mêmes atrocités, et bafouent les règles du droit international humanitaire en n'opérant aucune distinction entre civils et militaires. Pourtant, alors que les mines antipersonnel sont interdites, les sous-munitions sont considérées comme légales; leur utilisation n'est pas limitée.

Le samedi 25 septembre, dans 35 villes de France, Handicap International invite les citoyens à construire la 10^e Pyramide. Pour réitérer leur engagement « Pour une Terre sans mines » et exiger publiquement, ensemble, l'interdiction des sous-munitions.

Le samedi 25 septembre, chacun est invité à :

- Témoigner sa solidarité avec les victimes, en déposant le plus grand nombre possible de paires de chaussures*, afin d'ériger une Pyramide de protestation.
- S'informer sur l'actualité des ravages causés par les mines et les sous-munitions et connaître les actions de Handicap International, grâce à des stands d'information, des expositions...
- Signer la pétition « Stop aux sous-munitions! ».
- Se retrouver autour d'animations festives.

* En fin de journée, les chaussures récupérées sont confiées à des associations partenaires qui les redistribuent à des personnes défavorisées.

NE PAS JETER SUR LA VOIE PUBLIQUE

Tract pour la 10ème Pyramide de chaussures, Handicap International, septembre 2004.

L'argumentaire utilisé dans ce dépliant montre bien comment la cause se construit à partir du registre médical « *elles mutilent, brûlent grièvement ou tuent* ». La référence aux mines est omniprésente « *comme les mines antipersonnel, elles sont susceptibles*

d'exploser au moindre contact [...]. Pour les victimes, il n'y a aucune différence entre une mine et une sous-munition non explosée ». Elle permet un basculement entre le discours médical et le discours sur les violations du droit international humanitaire : « *elles sont capables des mêmes atrocités et bafouent le droit international humanitaire en n'opérant aucune distinction entre civils et militaires* ». Cette référence aux mines antipersonnel reste centrale jusqu'à la fin de l'année 2005. Elle sert de « nom »¹⁴⁷ à la campagne de la plate-forme française sur les sous-munitions, pilotée par Agir Ici, Handicap International et l'Observatoire des transferts d'armements.



Campagne d'Agir Ici, mai/octobre 2005.

¹⁴⁷ Terme utilisé à l'occasion de la réunion de la Direction Mobilisation et Action Politique d'Handicap International, septembre 2004.

Elle est reprise dans les dossiers de presse et les dépliants édités à l'occasion des 11èmes pyramides de chaussures, organisées par l'association en octobre 2005 dans trente villes de France. Pourtant, cette formule ne convainc pas l'ensemble de la CMC, révélant bien à quel point le travail de formulation de l'enjeu mobilisateur procède par tâtonnements. Dès le début de l'année 2005, le coordinateur de la coalition critique le choix du slogan « les BASM, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom » et insiste sur la nécessité de distinguer la mobilisation contre les armes à sous-munitions de la campagne contre les mines : « *l'une ne sert pas l'autre ; il faut chercher plutôt à axer sur le « stop killing civilians* »¹⁴⁸. Le travail de démarcation avec la campagne contre les mines passe alors par un « recadrage » des argumentaires, davantage axés sur la double menace que représente l'emploi des armes à sous-munitions pour les civils, pendant les conflits et après les conflits. Alors que le thème « les BASM, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom » mettait l'accent avant tout sur le problème des restes explosifs de guerre, le « *stop killing civilians* », permet d'englober à la fois la dénonciation des violations du principe de distinction entre les personnes et biens civils et les cibles militaires, et celle de la présence de restes explosifs de guerre. Elle qualifie juridiquement la situation en faisant explicitement référence aux violations du droit international humanitaire. Cette formulation mettant l'accent sur la double menace, « immédiate et permanente » pour les civils, et sur les violations du droit international humanitaire constitue le socle de la campagne des ONG. C'est sur cette idée-là que chaque ONG conçoit sa campagne. C'est également en référence à cette définition de la situation que s'organisent les négociations diplomatiques. À partir de cette date, la communication d'Handicap International, telle qu'elle transparaît dans les rapports, les dossiers de presse ou les dossiers envoyés aux parlementaires, s'appuie sur cet argumentaire : « *Bombes à sous-munitions. Une menace immédiate et permanente pour les civils. Une arme qui viole les règles du droit international humanitaire* »¹⁴⁹. Ce changement de cap de la part de l'association témoigne d'un processus d'uniformisation des argumentaires au niveau transnational. Il ne met pas fin aux tensions internes à la CMC pour autant. En effet, en dépit des efforts de coordination fournis pour doter la coalition d'un argumentaire commun, des désaccords restent manifestes sur les objectifs visés par la mobilisation.

¹⁴⁸Notes prises à l'occasion d'une réunion avec le coordinateur de la CMC sur la stratégie de campagne, janvier 2005, Handicap International.

¹⁴⁹Tract, Handicap International

2.2 L'objectif de la mobilisation en débats

On a vu comment la définition du problème se construit et se stabilise progressivement. Nous montrons à présent comment la définition des objectifs poursuivis par la mobilisation constitue également une source de tensions entre les fondateurs de la CMC. Les divergences de vues entre les ONG favorables à un moratoire et les ONG favorables à une interdiction sont révélatrices des balbutiements de la campagne. D'abord fixé formellement en vue de rassembler les ONG, étayé par une série d'arguments techniques, et par la volonté d'engager une discussion avec les États, l'appel au moratoire reflète la façon dont les activistes ajustent leurs revendications en fonction des chances de succès qu'ils leur attribuent.

2.2.1 L'appel au moratoire comme tentative d'homogénéisation

La dernière partie du rapport publié en août 2003 par Handicap International s'intitule « Quelle interdiction ? ». Ce titre est éloquent et souligne l'incertitude dans laquelle se trouvent les ONG en 2003. Le passage que nous reproduisons ici témoigne bien du flou dans lequel se trouvent les responsables des ONG fondatrices de la CMC à cette époque. Il montre en outre combien la revendication d'une interdiction totale de l'utilisation, de la production et du transfert des armes à sous-munitions paraît irréaliste.

Une mesure d'interdiction totale d'utilisation, de production et de transfert de sous-munitions et de tous projectiles, bombes ou roquettes pouvant contenir de telles armes semble actuellement impossible à obtenir, étant donné la position des différents États et l'orientation du groupe d'experts gouvernementaux. La mise en place d'un moratoire total serait évidemment la solution la plus appropriée dans l'attente d'un instrument juridique spécifique aux sous-munitions. Cependant, ce moratoire risquerait d'être refusé par de nombreux États, avec le danger de mettre un terme à toute discussion entre États et ONG sur ce sujet.

Handicap International, *Les systèmes d'armes à sous-munitions. État des lieux*, août 2003.

Tel qu'il est rédigé dans le courant de l'année 2003 par les fondateurs de la coalition, puis adopté à l'issue de la conférence de La Haye, l'appel de la CMC est à la mesure de ces incertitudes. En effet, il ne vise pas l'interdiction définitive, mais l'adoption d'un moratoire. L'idée consiste à demander « une interdiction des armes à sous-munitions jusqu'à ce que les problèmes soient résolus ». En demandant un moratoire sur l'utilisation et le transfert des armes à sous-munitions, la coalition se fixe donc un projet volontairement formulé en termes vagues. Ce choix semble étroitement lié aux

anticipations des divergences de vue possibles sur le sujet. Si bien que ce but fixé formellement correspond avant tout à un objectif de structuration interne¹⁵⁰.

La CMC est née sur une espèce de plus petit dénominateur commun et non pas de plus grand dénominateur commun, entre des gens qui pour l'essentiel ne croyaient pas beaucoup à la possibilité de parvenir à une interdiction.

Entretien avec le directeur général d'Handicap International, juillet 2009

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 aient été résolus, donc c'est 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, et donc voilà, on avait cette position.

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

Adopté en 2003 par les ONG fondatrices de la CMC, ce projet de moratoire est malgré tout régulièrement contesté par les membres d'Handicap International, qui n'y font pas référence dans leurs actions menées au niveau national. Pendant cette période allant de la fin de l'année 2003 à la fin de l'année 2005, alors que la coalition demande un moratoire aux États parties de la CCAC, Handicap International oriente sa communication sur une interdiction « pure et simple »¹⁵¹.

Dans les premiers mois de la coalition, on n'était pas radicalement d'accord sur l'objectif, c'est-à-dire qu'en fait Human Rights Watch et Mine Action Canada étaient sur une régulation de l'utilisation des bombes à sous-munitions.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Il y a eu ce texte affreux en 2004... Moi j'avais les boules de présenter des pétitions comme ça pendant les Pyramides, qu'est-ce que c'était que ces rajouts... « tant que les problèmes humanitaires ne sont pas résolus ». C'est quand même les boules. Donc à la CMC, il a fallu travailler et faire évoluer notre positionnement.

[...] Ce « tant que... », c'était une façon de raccorder avec la CMC qui disait il faut une interdiction des sous-munitions, mais que des plus dangereuses pour les civils. Et nous, on disait, arrêtez, tous les types de sous-munitions sont dangereux pour les civils. Et ça, le « tant que », ça voulait dire j'exige l'interdiction des sous-munitions qui font mal aux victimes et pas des autres, sauf que les autres potentiellement elles peuvent aussi...tu vois ce que je veux dire.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

¹⁵⁰Lascoumes (Pierre), 1994, *L'éco-pouvoir*, op. cit., p.229

¹⁵¹Compte-rendu de réunion du Comité Stratégie Mines, 20 septembre 2004, Handicap International.

Mais derrière ce débat moratoire / interdiction se joue en réalité un débat sur les caractéristiques techniques et sur la définition des armes à sous-munitions dont les activistes entendent dénoncer les effets. Nous avons vu dans la première partie de ce chapitre l'étendue et la diversité des systèmes d'armes contenus dans la catégorie « armes à sous-munitions ». Nous montrons à présent comment cette multiplicité complique l'avènement d'une communauté d'objectifs au sein de la coalition.

2.2.2 Les « bonnes raisons » juridiques et techniques

Dans son analyse des mobilisations sur la compétence universelle, Julien Serroussi montre comment la stabilisation de la compétence universelle repose sur des formes techniques de justification mises en œuvre par les activistes et qu'il nomme, en référence aux travaux de Raymond Boudon, les « bonnes raisons juridiques »¹⁵². En nous appuyant sur ce travail, nous montrons ici comment la justification du moratoire repose sur un ensemble d'argumentaires techniques et juridiques dont nous présentons une synthèse.

Choisir de demander un moratoire ou une interdiction revient à se poser la question de la définition des armes à sous-munitions dont on entend dénoncer les effets. Exiger l'interdiction des armes à sous-munitions *tant que les problèmes humanitaires ne sont pas résolus* conduit en effet à orienter le débat sur les caractéristiques techniques des armes et suppose de distinguer les armes à sous-munitions *dangereuses* des armes à sous-munitions *inoffensives* pour les civils. Les armes de technologie avancée n'entrent donc pas dans le champ des préoccupations. C'est justement sur ce point qu'Handicap International et *Human Rights Watch* s'opposent le plus farouchement.

Les types de sous-munitions qui ont été utilisées pendant ces quarante dernières années et qui ont fait des victimes civiles sont des sous-munitions de type classique, ce sont les plus utilisées, les plus basiques, les moins chères. Parallèlement à ça, on a des sous-munitions élaborées, qui coûtent plus cher, donc c'est aussi pour ça qu'elles n'ont pas été utilisées, parce que c'est une arme de destruction massive quand même, celles où tu as deux sous-munitions, des systèmes d'autoguidage et d'autodestruction etc. Sauf que celles-ci, le jour elles seront utilisées, parce qu'elles n'ont jamais été utilisées, on verra si elles font des victimes civiles ou pas. Mais a priori, qui peut le plus peut le moins, donc nous on voulait interdire toutes les sous-munitions, parce que rien ne nous garantit que ça ne fait pas des victimes humaines et civiles. C'est pour ça qu'on voulait une interdiction totale. Et que du coup Human Rights Watch disait « non, il y a des sous-munitions qu'on ne peut pas interdire parce que ce

¹⁵²Serroussi (Julien), 2007, *Les tribunaux de l'humanité*, op. cit. ; Boudon (Raymond), 2003, *Raison. Bonnes raisons*, Paris, PUF.

ne sont pas elles qui font des victimes ». Et donc on s'est battus contre cette idée-là.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

Pour défendre leur position, les partisans du moratoire recourent à des formes de justification juridiques et techniques, invoquant les caractéristiques des armes de technologie avancée et les critères du droit international humanitaire pour justifier leur maintien dans les arsenaux. L'argumentaire fait ainsi correspondre les dispositifs techniques aux principes juridiques : les armes précises permettent de distinguer les objectifs militaires des cibles civiles ; leur fiabilité garantit le respect du principe de proportionnalité de la frappe. La diversité des systèmes d'armes englobés dans la catégorie d'armes à sous-munitions et les améliorations techniques dont celles-ci font l'objet a pu inciter certains responsables d'ONG à penser qu'une interdiction portant sur l'ensemble de la catégorie serait impossible. Ils ont cherché alors, en s'appuyant sur les principes du droit international humanitaire et sur les caractéristiques techniques des différents modèles d'armes, à voir dans quels cas on pouvait espérer obtenir des garanties de la part des États.

En réaction à ce discours, les partisans de l'interdiction totale mettent l'accent sur les conséquences humanitaires de ces armes, sans distinguer les différents types de munitions et de sous-munitions. Ce débat interne à la CMC met en lumière la difficulté qu'ont eu les activistes à s'accorder sur les propriétés et la nature des armes à sous-munitions d'une part, et sur les justifications de l'action contestataire d'autre part. Ce glissement de registre des conséquences humanitaires aux caractéristiques techniques des armes conduit à alors opposer les « armes imprécises et non fiables » aux « armes précises et fiables ». L'incapacité à trancher sur ces critères de fiabilité et de précision explique la virulence des débats qui divisent les activistes.

Que signifie, pour le CICR « munitions imprécises et non fiables » ?

Le qualificatif « imprécises » est employé pour désigner les sous-munitions qui ne peuvent pas être précisément dirigées sur une cible une fois qu'elles ont quitté le conteneur. Elles tombent donc sur le sol sans être guidées. Leur petite taille ainsi que l'emploi de parachutes et de rubans et d'autres dispositifs signifient que leur descente est souvent affectée par les conditions météorologiques (vent, densité de l'air etc.) et qu'elles risquent d'atterrir loin de la cible visée. Ces caractéristiques soulèvent des questions quant à la capacité de l'utilisateur de faire une distinction entre objectifs militaires et personnes civiles, comme l'exige le droit international humanitaire, spécialement quand de telles armes sont employées dans des zones habitées.

Le qualificatif « non fiable » reflète le fait qu'un grand nombre de sous-munitions n'explorent pas comme prévu au moment de l'impact et, par

conséquent, deviennent un danger pour la population civile. [...] En raison de l'incertitude quand aux taux de raté des armes à dispersion, il est difficile de comprendre comment une évaluation fiable pourrait être réalisée, en application du principe de proportionnalité du droit international humanitaire

Extrait du rapport du CICR, Armes à dispersion, des décennies d'échec, des décennies de victimes civiles, février 2008

Autant le travail de qualification de la situation avait permis de parvenir à un consensus sur les « bonnes raisons juridiques » pour dire les dommages humanitaires et démontrer l'illégalité de l'arme au regard du droit international humanitaire. Autant c'est sur l'articulation des « bonnes raisons techniques » aux « bonnes raisons juridiques » que les divergences de vue se font le plus ressentir au sein de la CMC.

2.2.3 L'appel au moratoire comme stratégie de négociation, ou les ambivalences de la participation

Si la solution du moratoire se justifie par des raisons techniques et juridiques, elle correspond aussi à une anticipation de ses chances de succès. Aux « bonnes raisons » juridiques et techniques s'ajoutent les « bonnes raisons tactiques » : le choix d'un appel au moratoire correspond aussi à une stratégie de négociation qui cherche avant tout à engager une discussion avec les États.

Cette volonté manifeste de dialoguer avec les États témoigne d'un renouveau des pratiques, à l'encontre de la vocation de dénonciation qui incombe traditionnellement aux ONG. L'action des ONG se trouve ainsi placée dans une situation paradoxale, semblable à celle que Pierre Lascoumes identifie à propos des associations environnementales, prises entre « gestion d'espaces naturels et action protestataire et contentieuse »¹⁵³ et qu'il identifie comme un des « risques de la démocratie participative ». Ce phénomène est à rapprocher de la « séduction politique à laquelle cèdent, selon lui, beaucoup d'associations », et où elles perdent en général leur force critique. L'auteur met ainsi en exergue les ambiguïtés de l'intégration des structures associatives dans les structures publiques. Son analyse s'applique bien ici : les velléités de concertation avec les États coïncident avec un affaiblissement de la capacité revendicatrice des ONG. L'appel au moratoire est révélateur en cela du souci des dirigeants de la CMC de « ne pas heurter les États » et de parvenir au compromis en initiant une discussion sur le sujet.

¹⁵³Lascoumes (Pierre), 1994, *op. cit.*, p. 194.

The moratorium was a way to prejudice the way States would approach it. We were just saying “stop using them until we figure out the solution”. So, that was a campaigning tactic, because we didn't know in 1999 that they will be able to get as far as we got.

Entretien à la division armes de *Human Rights Watch*, juillet 2008

Pour les BASM, c'était différent, parce qu'il y a eu deux courants qui se sont assez fortement opposés et assez clairement incarnés par deux ONG, HRW d'un côté et HI de l'autre. Dans la mesure où HI a décidé de fédérer ceux qui souhaitaient une clarification. Cette opposition elle était entre une... je crois que la ligne de partage était que certains, et notamment les ONG américaines comme HRW, VVF (vétérans du Vietnam), ils étaient partisans d'une négociation avec les États, encourager les États à moraliser leur utilisation, parce que fondamentalement, ils ne croyaient pas à la possibilité d'une interdiction. Dès le début, HI s'est ému du fait que l'on puisse désertier le terrain du droit et rentrer dans une démarche d'invitation des États à améliorer leurs pratiques guerrières. Ça nous paraissait une faute et en même temps une erreur. Une faute parce que c'était quitter le terrain de notre légitimité, qui est de parler au nom des victimes... Pour rentrer dans une espèce de jeu de techniciens de... l'échelle de l'horreur ou de ce qui était acceptable ou pas... le danger c'était de se noyer dans des arguties sur la crédibilité des affirmations de pourcentage de fonctionnement d'armes présentant des défauts etc. Bref ça nous paraissait... non seulement y perdre notre âme, mais de toute manière, c'était pas acceptable et sans issue.

Entretien auprès du directeur général d'Handicap International, juillet 2009

Première étape dans le travail de formalisation de la cause « en objet d'intervention publique intégrable par les institutions »¹⁵⁴, l'appel au moratoire est souvent décrit par les activistes comme une tactique de négociation adaptée à l'enjeu mobilisateur.

S'arrêter sur les balbutiements de la campagne permet de montrer comment la cause est ballotée, façonnée avant tout en fonction de ce qui semble « jouable ». En choisissant de s'attaquer aux armes à sous-munitions plutôt qu'aux restes explosifs de guerre, en retenant la solution du moratoire plutôt que celle de l'interdiction totale, les dirigeants de la CMC, loin de se conformer de l'image de « doux dingues » dont on affuble parfois les militants pacifistes, témoignent au contraire de leur souci de se fixer des objectifs réalistes. Et si la cause se radicalise ensuite, c'est parce que leur perception du « faisable » évolue, c'est qu'ils ont de « bonnes raisons de croire » au succès de cette nouvelle stratégie.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 195.

3. Lever les indéterminations par la solidification politique de la cause

Dans son analyse des trajectoires de la cause de la compétence universelle, Julien Seroussi met en évidence l'existence d'un « choc entre bonnes raisons juridiques » pour décrire les différentes conceptions de la compétence universelle. Il met en exergue la façon dont les juges réduisent la multiplicité des solutions juridiques en se soumettant aux contraintes de la pratique, il montre comment les activistes proposent de contourner l'incertitude juridique par l'invocation de « bonnes raisons politiques ». Il se demande alors dans quelle mesure « les bonnes raisons politiques peuvent aider à réduire l'indétermination des bonnes raisons juridiques »¹⁵⁵. Dans cette même logique, nous montrons que face à l'impossibilité de mettre fin aux débats juridiques, même en recourant à des arguments techniques, les activistes mobilisent des raisons politiques, de sorte que leur perception du « jouable », évaluée d'abord à l'aune de critères juridiques, évolue vers le registre de la rationalité politique. En même temps que se façonne la cause, se transforme, chez les activistes, la perception de ce qui semble possible de faire. Ce qui paraissait une « folie » au départ se plie en réalité aux contraintes du « jouable » et du « faisable ». La radicalisation des messages, parce qu'elle obéit à une rationalité politique, suit cette même logique de faisabilité et de recevabilité. C'est ce que nous soulignons ici en observant d'abord comment le discours d'Handicap International se radicalise suite à des interpellations en interne, en décrivant ensuite la façon dont l'association convainc les autres ONG du comité directeur de la CMC de radicaliser leur message.

3.1 La radicalisation du message d'Handicap International, un enjeu d'identité

Dès le courant de l'année 2004, l'engagement d'Handicap International dans la CMC devient un objet de controverse au sein du département Mines, entre acteurs du siège et acteurs de terrain, entre nouveaux entrants et anciens salariés ou militants. C'est suite à cette confrontation en interne que le discours de l'association sur la question des armes à sous-munitions se radicalise, obéissant ainsi à une logique de communication et à des pratiques de mobilisation héritées de la campagne contre les mines.

¹⁵⁵Seroussi (Julien), 2007, *Les tribunaux de l'humanité*, p. 160.

Parmi les organisations du comité directeur de la CMC, c'est chez Handicap International que l'appel au moratoire suscite le plus de désaccords. Dès l'année 2004, la position de l'association se radicalise, prenant alors le contre-pied des ambitions de la CMC.

On n'était pas radicalement d'accord sur l'objectif, c'est-à-dire qu'en fait Human Rights Watch et Mine Action Canada 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 Richardier¹⁵⁶ 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.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

En 2004, à l'occasion de la réunion annuelle des directeurs de programme¹⁵⁷, deux chargés de plaidoyer, de la section française et de la section belge, présentent les enjeux de la campagne et les ambitions de la coalition naissante. Jusque-là peu contestée à l'intérieur de la coalition par les services de plaidoyer de l'association, la solution du moratoire ne convainc ni les directeurs de programmes ni les anciens militants de la Campagne contre les mines. Réservés quant à la légitimité de la nouvelle cause à défendre, ils dénoncent les ambivalences d'une logique de conciliation avec les États, lui préférant une posture de dénonciation radicale, moins pragmatique, mais plus proche des perceptions qu'ils ont du rôle que l'association doit jouer dans l'espace public.

Très vite on s'est fait interpellé en interne sur cet appel de la CMC qui était un appel à une réglementation et non à une interdiction. Le « Ban », ou l'interdiction, c'était le mot qui nous manquait.[...] En interne, on était interpellé par les directeurs de programme. Je me souviens d'avoir participé en juin au séminaire des directeurs de programme. C'était encore un sujet nouveau: au sein de l'association, il n'y avait pas beaucoup de gens qui savaient qu'on était sur cette campagne, ils ne savaient pas exactement ce qu'étaient les armes à sous-munitions. Ceux qui étaient dans des programmes où il n'y a pas du tout cette problématique-là, ils ne savaient pas. Et je me souviens qu'on s'est fait « allumer » dans un petit atelier où on était venus expliquer ce qu'était la campagne et ce qu'on demandait. Et il y en a plusieurs qui sont montés au créneau en disant, « mais qu'est-ce que vous êtes en train de nous faire ? Vous demandez des armes plus propres, donc en fait vous demandez des améliorations techniques ». En fait c'était ça qu'on demandait, « vous êtes en train de faire le jeu des marchands d'armes, de faire l'apologie des armes avancées ». Donc sur le coup c'était chaud, surtout que moi, ça

¹⁵⁶Directeur général d'Handicap International

¹⁵⁷responsables des missions de l'association sur le terrain.

faisait six mois que j'étais là, et je n'avais pas toute la culture « maison » [...] Il y a eu des échanges un peu vifs.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

On retrouve ici un phénomène similaire à celui que met en évidence Pascal Dauvin dans son analyse de la production du rapport de MSF « Kosovo, histoire d'une déportation ». Derrière les débats entre les différentes sections nationales de MSF sur la question du témoignage, c'est la question de la prise de parole qui est posée. Les tensions reflètent dès lors moins des différences de culture qu'une « lutte pour la définition de l'identité légitime de l'association »¹⁵⁸ et expriment les déceptions des « militants et nostalgiques du coup de gueule » face à la « juridicisation des prises de parole »¹⁵⁹. De la même manière, les réticences des directeurs de programme et des anciens militants à l'idée de demander un moratoire agissent comme un rappel à l'ordre pour les nouveaux entrants, responsables de la campagne en soulignant combien ce projet nuancé, qui n'avait pas forcément choqué les jeunes chargés de plaidoyer, entre en contradiction avec l'identité de l'association. Chez MSF, ces tensions internes illustrent les paradoxes auxquels sont confrontés les membres d'une ONG médicale quand celle-ci doit mener une action conjointe avec des ONG des droits de l'homme pour revendiquer de nouvelles normes juridiques internationales. Chez Handicap International, elles révèlent que les logiques de « *silent diplomacy* » et de *lobbying* correspondent peu aux pratiques de protestation et à l'image publique de l'association.

L'adhésion de la Direction de la Mobilisation et de l'Action Politique au point de vue des directeurs de programme tient donc moins à leur force de conviction qu'à la nécessité de « coller » à l'image de l'association dans l'espace public. Dès lors, le message de la CMC est jugé trop timoré pour être défendu publiquement par l'association. C'est moins une logique d'action de terrain qu'une logique de médiatisation et de sensibilisation de l'opinion publique qui prévaut : « *la position de la CMC n'est pas communicable : elle est trop complexe pour être entendue. Handicap International peut demander une position plus radicale* »¹⁶⁰.

L'occasion de la réunion du Comité Stratégie Mines, qui réunit le secteur mines, les programmes et les directeurs de section, on est arrivé à la conclusion qu'on ne pouvait pas rester sur quelque chose d'aussi controversé et d'aussi mou. Et qu'en termes de mobilisation, si on voulait partir sur une

¹⁵⁸Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), 2002, *Le travail humanitaire, op. cit.*, p.30.

¹⁵⁹Dauvin (Pascal), 2004, « Kosovo : histoire d'une déportation, ou la chronique d'une prise de parole publique dans une ONG internationale », in Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna) (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, pp. 39-59

¹⁶⁰compte-rendu du Comité Stratégie Mines de septembre 2004, Handicap International.

grande mobilisation sur le sujet, on ne pouvait pas tergiverser et que nous, Handicap, on allait demander une interdiction totale de ces armes.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Derrière les réflexions sur les logiques de communication et sur les règles de recevabilité dans ce domaine, c'est la question du rapport au politique et de l'identité de l'association qui se trouve placée au cœur de l'action. Par leur « rappel à l'ordre », les directeurs de programmes jouent donc avant tout le rôle de dépositaires et de garants de l'identité de l'association auprès des nouveaux entrants au siège. En radicalisant son message, c'est son identité que l'association réaffirme, socialisant ainsi au passage les nouveaux entrants¹⁶¹.

Ça ne ressemblait pas à grand-chose de dire Handicap International veut faire interdire les sous-munitions qui tuent les civils, et pourquoi, les autres elles tuent qui alors ? C'est pas crédible.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

Il ne faut donc pas opposer le choix tactique d'un message nuancé à la logique symbolique d'une position radicale. Il faut au contraire comprendre les choix stratégiques et tactiques à la lumière des enjeux symboliques et identitaires qui les sous-tendent. La faisabilité pratique ne rime pas nécessairement avec le réalisme des objectifs fixés. Au contraire, l'évolution de la position d'Handicap International montre bien que le durcissement des revendications constitue une étape essentielle, sinon la condition, de l'entrée et du maintien en mobilisation. Le discours radical devient en réalité la seule façon possible et « crédible », pour l'association, de s'engager dans la nouvelle campagne.

L'idée de Tilly, selon laquelle il existe une palette de stratégies, tributaires des modèles culturels, des représentations, des ressources et de l'histoire de chaque groupe mobilisé s'applique bien ici. Tous ces éléments de contexte sont en effet nécessaires pour comprendre la radicalisation du message et la stratégie de rupture avec la CMC qui en découle. Parce qu'elle les englobe tous, la notion de « répertoire d'action » se révèle à cet égard particulièrement heuristique. Désignant d'abord les méthodes de combat et les techniques efficaces pour entretenir la dynamique de mobilisation, elle suppose une logique d'efficacité d'action. Mais cette dimension stratégique ne doit pas occulter ce que le répertoire dit de l'identité des groupes mobilisés. Car les acteurs ne soumettent pas l'invocation de justifications ou l'activation de compétences au seul calcul (Michel Dobry

¹⁶¹ Les réunions du Comité Stratégie Mines fonctionnent en ce sens comme des instances de construction identitaires et des espaces de socialisation, à l'image de ce que décrit Joël Ficet dans son analyse du syndicalisme judiciaire, Ficet (Joël), 2009, « Regard sur la naissance d'un militantisme identitaire : syndicalisme judiciaire, identités professionnelles et rapport au politique dans la magistrature française 1945-1986 », *Droit et société* 2009/3, n° 73, pp.703-723.

cité par Cefaï, 2007, p. 254). En choisissant une position radicale, en rupture avec le message de la CMC, la direction de HI réactive un répertoire d'action stabilisé par le succès de la campagne contre les mines, prouvant par là que la logique de l'efficacité stratégique des discours ne suffit pas à rendre compte des mécanismes de l'action contestataire. En réclamant une interdiction totale des armes à sous-munitions, comme elle avait réclamé l'interdiction des mines antipersonnel, l'association renoue avec un ensemble de compétences, de pratiques de mobilisation et d'expertises acquises lors de la précédente campagne et qui fondent l'identité de l'association. Ce qui donne, nous l'avons vu, dans un premier temps, la campagne « les sous-munitions, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom », d'autant plus efficace et « rentable » qu'elle nécessite peu de moyens pour expliquer la démarche, concentrant derrière le mot « mines antipersonnel » toutes les justifications, le bien-fondé et la légitimité de la nouvelle campagne :

La campagne contre les sous-munitions, le discours c'était « ce sont des armes différentes, avec des objectifs différents, elles ne sont pas utilisées de la même façon, mais les sous-munitions, quand elles sont non explosées, elles ont les mêmes effets que les mines antipersonnel ». C'était, au début, « les sous-munitions, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom ». Donc on a eu moins besoin de communiquer, même si les gens confondaient les mines et les sous-munitions, les mines, ils savaient déjà ce que c'était comme type d'arme. Les mines ont été identifiées comme étant l'arme des lâches. Et pour les sous-munitions ça a fonctionné également.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

A partir de là, la « transposition »¹⁶² du répertoire d'action se fait d'autant mieux qu'elle fait le lien entre les deux campagnes. Dédiées au combat contre les mines entre 1994 et 2003, les pétitions et surtout les pyramides de chaussures, s'orientent sur la thématique des armes à sous-munitions. Plus qu'une continuité dans les argumentaires, c'est une continuité dans les répertoires d'action qu'on observe dès cette période.

Pour faire avancer une campagne de plaidoyer, certes c'est du plaidoyer directement auprès des États. Mais si on prend l'enseignement d'Ottawa, on a aussi besoin de campagne grand public, comme en plus HI sait le faire, c'est aussi une de nos particularités au sein de la CMC, c'est qu'on est sur les pétitions, sur la pyramide de chaussures, vraiment une communication grand public, campagne télé, affichage dans le métro où on a exposé ce sujet-là au grand jour. On s'est quand même lancé dans une campagne d'envergure, presse, grand public. Et on s'est dit qu'on ne pouvait pas lancer une communication et une mobilisation larges sur une régulation et des améliorations techniques, les gens ne vont pas comprendre. Et puis surtout c'est pas du tout dans la lignée de ce qu'on avait pu défendre précédemment sur les mines antipersonnel. Ça, c'est vraiment le cheminement de 2004.

¹⁶²On reprend ici la métaphore de l'improvisation en jazz de Tilly, décrite par Cefaï « Si l'on reprend et attise la métaphore de l'improvisation en jazz de Tilly, chaque répertoire importe dans la situation des savoirs et des savoir-vivre, savoir-dire et savoir-faire, mais sans pour autant déterminer totalement comment vont en user les acteurs », Cefaï (Daniel), 2007, p.253.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Partie intégrante du répertoire d'action de l'association, les pyramides de chaussures et les pétitions qui circulent à cette occasion déterminent le champ d'action de l'association. Instituant dès l'automne 2004, avec la 10ème Pyramide de chaussures, « une structure de publicité »¹⁶³ pour la campagne contre les armes à sous-munitions, il met les responsables de l'association aux prises avec des logiques de communication, bien distinctes des pratiques de plaidoyer auprès de États, qu'ambitionnent les dirigeants de la CMC. Pour adopter ce répertoire d'action qui forge son identité, Handicap International se voit contrainte de prendre ses distances vis-à-vis du message « *peu communicable* » de la CMC. Ce faisant, elle simplifie le message, pour le rendre audible. En ce sens, le répertoire d'action ne vise donc pas seulement l'établissement de tactiques de *lobbying* auprès des gouvernements. Tel qu'il est mobilisé ici, il cherche à faire « émerger des publics ». On retrouve bien ici toutes ces dimensions contenues dans la notion de répertoire d'action et que Daniel Cefai synthétise dans cette phrase : les répertoires d'action « doivent faire voir un problème ou une cause, montrer et prouver son bien-fondé et attester de la légitimité d'une mobilisation »¹⁶⁴.

Origine et historique de l'évènement

De 1995 à 2009 : 15 Pyramides de chaussures pour dénoncer et interpeller

Samedi 23 septembre 1995 : 1ère Pyramide de chaussures « Une mine, une victime, une chaussure pour dire NON »

4 villes : Lyon, Marseille, Paris, Strasbourg.

1ère Pyramide de protestation organisée à la veille de l'ouverture de la conférence de révision du Protocole II de la Convention de 1980 régissant l'utilisation des mines antipersonnel. Les négociations se solderont par un échec cuisant pour les ONG et les gouvernements favorables à l'interdiction des mines antipersonnel.

Samedi 28 septembre 1996 : « 2e Pyramide de chaussures pour interdire les mines »

3 villes : Lyon, Ottawa (Canada), Paris.

La 2e Pyramide précède de quelques jours une réunion à Ottawa des États favorables à l'interdiction des mines antipersonnel. C'est le défi canadien. Après l'échec de la Conférence de Genève, en mai 1996, le Canada tient son engagement de réunir les 41 États qui se sont prononcés publiquement en faveur de l'interdiction des mines. Hôtes indésirables à Vienne, les ONG représentant la Campagne Internationale pour Interdire les Mines sont officiellement conviées à participer à cette conférence, dont l'ambition est d'établir le calendrier des mesures à mettre en œuvre pour “ parvenir à l'interdiction totale ”.

¹⁶³ Cefai (Daniel), 2007, p.255-256

¹⁶⁴ *Ibid.*

La France se révélera alors l'un des principaux opposants au processus d'Ottawa, jusqu'au changement de majorité.

Samedi 27 septembre 1997 : « 3e Pyramide de chaussures pour interdire les mines »
5 villes

Handicap International demande à Lionel Jospin, récemment nommé Premier Ministre, de tenir ses engagements électoraux, en soumettant un projet de loi d'interdiction totale des mines à l'Assemblée, avant la signature du Traité d'Ottawa prévue en décembre. En s'appliquant le Traité à elle-même avant sa signature, la France serait le premier des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité à renoncer à cette arme, elle affirmerait le caractère irréversible du Traité et rassurerait les pays qui hésitent à le signer, en Europe et notamment en Afrique.

Samedi 26 septembre 1998: 4e Pyramide de chaussures « Déminage, aide aux victimes : Que fait la France ? »

12 villes

Ratifié par 40 États, le Traité d'interdiction sera la nouvelle norme internationale, juridiquement contraignante, à partir du 1er mars 1999. Handicap International demande alors à la France d'assumer pleinement ses responsabilités particulières. Le président de la République reçoit une délégation de Handicap International et de la Campagne Internationale pour Interdire les Mines, qui expose l'importance du soutien de la France aux défis spécifiques du déminage civil et de l'assistance aux victimes. Jacques Chirac s'engage à se faire l'avocat des propositions de l'association.

Samedi 25 septembre 1999 : « 5e Pyramide de chaussures pour une Terre sans mines »

20 villes

En septembre 1999, l'interdiction est techniquement acquise (depuis l'entrée en vigueur du Traité le 1er mars 99) et l'universalisation du Traité progresse. La 5e édition des Pyramides propose aux citoyens une nouvelle perspective : qu'ils s'approprient l'objectif d'une « Terre sans mines », concept qui intègre la reconnaissance des droits des victimes ; qu'ils contribuent au réseau de vigilance citoyenne pour que le gouvernement français assume concrètement sa part de responsabilité, au-delà de la signature du Traité et de l'expression de bonnes intentions.

Samedi 16 septembre 2000 : « 6e Pyramide de chaussures pour les Droits des victimes »

26 villes

Le Traité d'interdiction des mines antipersonnel n'a pas changé l'existence des 400 000 victimes et de leurs familles. Leurs droits sont largement ignorés, alors que le Traité a été signé en leur nom. A l'occasion de la 6e Pyramide de chaussures, Handicap International demande à la France qu'elle aille au bout de l'interdiction et qu'elle honore sa part de responsabilité vis à vis des victimes : en finançant, avec l'efficacité requise, le déminage et l'assistance aux victimes ; et en prenant l'initiative d'un mécanisme international de compensation des droits.

Samedi 6 octobre 2001 : « 7e Pyramide de chaussures pour que tous les pays renoncent enfin aux mines antipersonnel »

27 villes

En octobre 2001, malgré la signature du Traité d'Interdiction par 142 pays et sa ratification par 119 d'entre eux, 51 États refusent toujours d'adhérer à ce mouvement, au premier rang desquels les États-Unis. Non seulement, ils n'ont pas signé, mais ils

n'entendent pas le faire dans un avenir proche. Par ailleurs, les États-Unis restent l'un des seize pays producteurs de mines antipersonnel dans le monde. La 7e Pyramide de chaussures devait être l'occasion pour Handicap International d'exiger des États-Unis qu'ils renoncent sans restriction à toute utilisation des mines antipersonnel, dans le respect du Droit International Humanitaire et du Traité d'Interdiction. Suite à l'émotion vive suscitée par les attentats du 11 septembre aux États-Unis, Handicap International décide d'élargir le message initialement prévu et d'interpeller l'ensemble des 51 pays non signataires.

Samedi 5 octobre 2002 : 8e Pyramide de chaussures « 20 ans d'action contre les mines, faut pô laisser tomber »

26 villes

A l'occasion des 20 ans de Handicap International et des 10 ans de la Campagne Internationale pour Interdire les Mines, la 8e Pyramide de Chaussures est l'occasion de dresser le bilan de ces 20 ans d'action et de récapituler le chemin restant à parcourir pour atteindre l'objectif d'une Terre sans mines, dans la perspective notamment, de la Première Conférence d'examen du traité, qui se tenait en décembre 2004 au Kenya.

Samedi 4 octobre 2003 : « 9e Pyramide de chaussures : déminage : une question de vie ou de mort »

30 villes

La 9e Pyramide de chaussures est l'occasion d'interpeller les États, la France en particulier, sur l'impérieuse nécessité d'augmenter les fonds consacrés au déminage. Elle rappelle également les États Parties au Traité d'interdiction à leurs obligations en la matière. Cette édition permet également à Handicap International de présenter, pour la première fois au grand public, la problématique des bombes à sous-munitions, des armes utilisées massivement durant les trois derniers conflits dans les Balkans, en Afghanistan et en Irak, dont les effets sont similaires à ceux des mines antipersonnel et qui pourtant ne sont pas interdites.

Samedi 25 septembre 2004 : « 10e Pyramide de chaussures : dites non aux bombes à sous-munitions »

34 villes

A l'occasion de la 10e Pyramide, le public est invité à réitérer son engagement « Pour une Terre sans mines » et à se mobiliser aux côtés de l'association pour demander l'interdiction des bombes à sous-munitions. En effet, tout en poursuivant son combat pour l'éradication complète des mines, Handicap International s'est résolument engagée, depuis fin 2003, dans une nouvelle campagne de mobilisation des pouvoirs publics et de l'opinion internationale sur la question des sous-munitions. A cet effet, elle a créé au niveau international, en novembre 2003, la Coalition contre les sous-munitions.

Source: Handicap International¹⁶⁵

Ces pratiques de mobilisation, et l'ensemble des compétences détenues à cet effet, donnent donc leur orientation aux messages publics. La perspective d'une radicalisation du message est dès lors d'autant mieux acceptée que l'association n'estime pas avoir les

¹⁶⁵ <http://www.handicap-international.fr/en-france/les-evenements-nationaux/14-pyramides-de-chaussures/origine-et-historique-de-leve/index.html>

compétences requises pour s'engager dans des débats techniques sur les caractéristiques des armes et sur d'éventuelles améliorations techniques. Parce qu'elle se veut une organisation de mobilisation « grand public », Handicap International ne peut se satisfaire de « demi-mesures ». La stabilisation de son répertoire d'action peut s'expliquer par sa rentabilité, sa faisabilité pratique, et un personnel rôdé à l'organisation de l'événement. Elle suppose et implique alors la radicalisation de la position et une simplification du discours.

C'est vrai qu'on était quasiment les seuls à faire ça. On était les seuls. Et tu vois, cette discussion au sein de la CMC ça a duré des mois. En 2005, j'ai fait un colloque au Sénat. On avait invité tous les membres de la CMC et on a fait une réunion annuelle de la CMC à Paris, tout ça au moment de la pyramide de chaussures. Ça s'était déroulé sur trois jours, colloque au sénat, réunion annuelle de la CMC, on avait fait venir les membres du comité directeurs de la CMC et des pays affectés et troisième jour, je les avais invités à venir participer à la pyramide de chaussures qui avait lieu à Paris. Il y avait les gens du Norwegian People's Aid, et ils étaient complètement sur le cul de voir ce qu'on faisait en termes de mobilisation grand public. En 2005, les ONG qui étaient là, HRW, MAC, Landmine Action... ils n'étaient pas... c'est pas dans leurs pratiques.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Il faut garder le discours radical qui permet d'avoir un discours plus clair, à l'opposé du débat technique qui reste relativement obscur.

Archives du Comité Stratégie Mines d'Handicap International, 2005

Alors que l'appel au moratoire correspond à une logique dite de « plaidoyer », de « lobbying » c'est-à-dire de concertation et de discussion avec les États, la revendication d'une interdiction totale des armes à sous-munitions répond à un type d'intervention publique qui vise une sensibilisation et une mobilisation du « grand public ». C'est pour défendre et imposer cette perception de la forme que peut prendre et que doit prendre une mobilisation des ONG, à l'échelle nationale et internationale, qu'Handicap International cherche à peser au sein du comité directeur de la CMC, pour qu'il radicalise sa position.

3.2 La radicalisation de la CMC, une stratégie de négociation

On a vu dans la deuxième partie de ce chapitre l'ampleur des divergences de vues entre les différentes ONG de la coalition sur l'objectif de la mobilisation. La radicalisation de la position d'Handicap International ouvre un nouveau sujet de conflit au sein du comité directeur. Jusqu'à la fin de l'année 2005, les représentants d'Handicap International à la CMC cherchent à convaincre leurs homologues de radicaliser le message de la CMC.

C'est L. qui s'est battue pour imposer l'idée que HI soutenait... nous on était pour une interdiction totale depuis le début. Et eux, ils voulaient une interdiction de certaines catégories de sous-munitions. L. elle était au cœur de ça et elle s'en est coltiné des discussions pour imposer l'idée qu'on était sur une interdiction totale.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

S'engage alors une négociation sur ce que la coalition peut et (se) doit (de) demander aux États, qui prend l'allure d'une lutte pour la définition des méthodes d'intervention légitimes des ONG. Ces tensions sont d'autant plus vives que la coalition rassemble des organisations rodées à la concertation avec les gouvernements et des organisations plus radicales.

Ça a été un lobbying interne au sein de la CMC pour rallier d'autres ONG à ce point de vue-là, mais ça a été très long. Donc en fait, nous on est toujours passé pour des extrémistes, pour des radicaux sur le positionnement par rapport aux autres ONG. Sachant que HRW est longtemps resté sur des améliorations techniques qui règlent les problèmes mais pas sur une interdiction.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

En défendant cette position radicale, c'est une représentation du rôle que doivent jouer les ONG que les militants d'Handicap International cherchent à faire valoir. Demander des améliorations techniques revient selon eux à faire le jeu des « marchands de canons » et apparaît contraire à la vocation des ONG.

L'insistance des chargés de plaidoyer d'Handicap International auprès du comité directeur de la CMC est à la mesure de leur isolement et des difficultés qu'ils rencontrent du fait de la discontinuité dans les messages. La CMC ne communiquant pas sur son message, cette discontinuité ne pose pas de réel problème au niveau des stratégies de communication de l'association : « *il n'y a pas de communication sur le message de la CMC donc pas de risque que le public ait en face de lui deux messages différents* »¹⁶⁶. Mais c'est dans le dialogue avec les gouvernements que ces divergences entre la position de la CMC et le message durci d'Handicap International rendent l'exercice du plaidoyer difficile. Au Sénat belge par exemple, l'interdiction totale s'avère d'autant plus difficile à défendre que les militaires s'appuient sur la position de la CMC pour justifier le bien-fondé des améliorations techniques, réfutant ainsi les arguments en faveur de l'interdiction totale. Responsable de la section belge, B. se demande « *si Handicap International peut encore*

¹⁶⁶Archives du CSM, Handicap International, 2005.

*vivre avec la position de la CMC, car il devient très difficile de travailler avec cette position »*¹⁶⁷. Conscients de ces difficultés, conscients également qu'un départ de la CMC comporterait des risques pour l'association, les membres du comité stratégie mines de l'association s'accordent sur l'idée qu'il faut « *obtenir de la réunion annuelle, prévue en octobre 2005, un renforcement de l'appel de la CMC* ». Mais l'adhésion de la direction et de l'ensemble du comité directeur de la CMC à la position des chargés de plaidoyer d'Handicap International n'est pas immédiate.

Au début de l'année 2005, la CMC donne pourtant des signes d'évolution, en recommandant de préférer la publicisation de l'indignation au dialogue avec les États.

On a évolué vers une coalition plus grande, plus forte, plus active avec un message très clair qui était : interdisons les armes à sous-munitions avec un nouveau traité !

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

Plutôt que de continuer à argumenter avec les États sur la meilleure solution à apporter pour mettre fin aux dégâts causés par l'emploi des armes à sous-munitions, la direction de la CMC propose à ses membres d'orienter leur action sur l'illustration du problème posé par celles-ci. Elle incite ses membres à se référer à de « nouvelles histoires », en faisant « remonter » les témoignages du terrain pour illustrer les conséquences humanitaires de l'utilisation de ces armes. L'exemple de la campagne contre les mines avait montré le caractère déterminant d'une vaste mobilisation de la société civile internationale. La CMC doit donc chercher à s'assurer le soutien du « grand public »¹⁶⁸. A partir de ce moment-là, l'idée consiste à maintenir la pression sur les États à la CCAC, mais en appelant au scandale et en dénonçant les violations du droit international humanitaire. Les membres de la CMC organisent alors des réunions en marge des séances plénières de la CCAC. 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.

A l'issue de la réunion annuelle de la CMC en octobre 2005, un projet d'argumentaire est élaboré, qui reprend cette idée selon laquelle la CMC ne doit pas entrer dans des débats techniques avec les États, et avance l'idée selon laquelle ce n'est pas à la CMC de faire la distinction entre les deux, mais aux États de prouver que les armes de nouvelle génération ne présentent pas de danger pour les populations civiles.

¹⁶⁷ Archives du CSM, Handicap International, 2005.

¹⁶⁸ Padiou (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, op. cit, p. 41.

The campaign to stop the use of cluster munitions has grown from an observed problem on the ground. This problem was brought about by the use of cluster munitions that contain large numbers of submunitions that are not guided and that fall to their target freely. These inaccurate and unreliable cluster munitions still make up the vast majority of global stockpiles of the weapon. New cluster munitions that are precision guided have not been widely used and no assessments of their impact on civilians have been made. A weapon that contains a small number of submunitions that are precision guided may not fit the definition of what the CMC is campaigning against. However, it is up to governments to provide evidence showing that this is the case. The emergence of new weapon systems does not exonerate governments from taking action against weapons that have indiscriminate effects.”

Début d'argumentaire, non officiel, de la CMC sur les types d'armes à sous-munitions précises et guidées, extrait du compte-rendu de la réunion de la CMC, archives du CSM, Handicap International

Cette nouvelle stratégie exige cependant une transformation de l'enjeu mobilisateur qui va dans le sens d'une simplification du message : le moratoire devient interdiction totale des armes à sous-munitions. La CMC interrompt ainsi, au moins partiellement, le débat technique avec les États et prend publiquement position pour une interdiction. La solution « rationnelle » du moratoire est abandonnée, au profit d'une position durcie, qui gagne en efficacité stratégique ce qu'elle perd en réalisme. On retrouve ici un des résultats paradoxaux de l'analyse du comportement stratégique développée chez Schelling¹⁶⁹. Le durcissement de la position de la CMC s'apparente en effet ici à une « restriction volontaire de sa rationalité ». Dans un contexte où les ONG doivent faire pression sur les États, il apparaît « parfaitement rationnel de ne pas l'être complètement »¹⁷⁰ c'est-à-dire de renoncer à la revendication d'objectifs réalistes, au profit d'objectifs durcis.

La position nuancée, privilégiée au départ en vue d'établir un dialogue avec les États, se révèle intenable dès qu'elle est médiatisée. Cette évolution de la position tient donc moins à la force de conviction des ONG les plus radicales, et dont Handicap International se fait le porte-parole au sein du comité directeur, qu'à la prise en considération des nécessités de publicisation et de médiatisation de l'action de la CMC.

Les discussions que tu as avec les États, menées par les chargés de plaidoyer, elles se font dans la subtilité, elles sont dans un registre technique, politique. Par contre pour la communication au niveau du grand public, on est obligé de dire « on veut l'interdiction de tous les types de sous-munitions ». Sinon ça donne ça : au niveau politico-machin on affine, on dit oui, on veut l'interdiction de toutes les sous-munitions et après, les États eux discutent,

¹⁶⁹Schelling (Thomas), 1960, *La stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986.

¹⁷⁰*Ibid.*, p. 33-34.

négoient et ça donne un traité d'interdiction. Mais après HRW, tout le monde s'est aligné sur le ban cluster bomb et on n'en parle plus.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

Elle se justifie en outre d'autant mieux que les activistes se dotent ainsi d'une position de négociation qui cherche à obtenir des concessions de la part des États, en demandant le maximum, tout en sachant qu'on ne peut pas l'obtenir.

C'est aussi parce que... demande une interdiction totale pour après avoir une interdiction des plus usitées, des plus dangereuses.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

Avoir une attitude radicale, soit ça peut te permettre de fixer des critères plus hauts et à la fin tu sais que ça va être au milieu, parce qu'on est quand même réaliste, donc tu sais que tu vas obtenir plus que ce que tu aurais obtenu si tu n'avais pas eu de position aussi forte.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Tout se passe comme si, ce processus de solidification de la cause avait permis aux activistes d'évaluer les positions des États sur la question et de déterminer leurs « lignes rouges » ou leurs « offres limites ». C'est donc conscients qu'ils n'obtiendront pas l'interdiction des armes à sous-munitions de nouvelle génération qu'ils réclament publiquement l'interdiction des armes à sous-munitions, sans préciser explicitement de quelles armes il s'agit. En demandant aux États de fournir eux-mêmes la preuve que les améliorations techniques résolvent les problèmes humanitaires, ils mettent un terme aux débats techniques dans lesquels ils se trouvaient engagés avec les États pour adopter une position d'extériorité et retrouver leur rôle d'« observateur des conséquences ». Face à l'équivocité des problèmes juridiques soulevés par la mise en cause de l'emploi des armes à sous-munitions, c'est finalement une logique politique qui oriente les choix stratégiques des activistes, incitant les activistes à renoncer à toute souplesse d'action pour radicaliser et en médiatiser leur position. La radicalisation de la cause lève ainsi les indéterminations juridiques et techniques. Elle témoigne aussi paradoxalement de la prudence avec laquelle les activistes se saisissent de la cause et lui donne une publicité.

Au final, mettre l'accent sur les tâtonnements dans la formulation de la cause a permis de mettre en lumière les lignes de fracture et la diversité des attentes investies dans la coalition, essentielles pour comprendre le caractère négocié des activités de cadrage. Attentive à la trajectoire de la cause, nous avons voulu montrer ici comment l'idée de faire interdire les armes à sous-munitions résulte d'un processus de solidification progressive, qui combine des éléments de contexte, les caractéristiques des acteurs

impliqués, de leur organisation et des enjeux pour lesquels ils se mobilisent¹⁷¹. Si ce processus de radicalisation tend vers une uniformisation des messages, il n'en demeure pas moins l'expression d'une identité collective dynamique, en constante évolution, chaque fois renégociée en fonction de la diversité des intérêts défendus, des capacités de mobilisation et des ressources de chaque organisation. Le choix de la radicalisation correspond ainsi chez Handicap International à un enjeu d'image et à un répertoire d'action. Il s'apparente du côté de la CMC à une stratégie de négociation. En mettant l'accent sur le souci du « jouable » et du « faisable », nous avons voulu montrer que le travail de fabrication de la cause est une activité de mise en forme symbolique et stratégique : à maintes reprises en effet, les activistes se sont posé la question de l'évaluation du sérieux du problème, de l'attribution des causalités et des responsabilités¹⁷² et des chances de succès de la solution proposée. Cet élément déterminant de la stratégie de la CMC correspond avant tout à l'idée de *ne pas prendre le risque d'échouer*, donc s'engager dans un combat *qu'on peut gagner*, pour ne pas ébranler sa crédibilité. Il témoigne du souci des activistes de prendre en considération la publicité de l'action collective comme visée stratégique de l'action et de mener des actions dont la vocation est aussi symbolique et représentative.

¹⁷¹Lascoumes (Pierre), 1994, *op. cit.*, p. 15

¹⁷²Cefaï (Daniel), 2001, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes », in Cefaï (Daniel), Trom (Danny) (dir.), 2001, *Les formes de l'action collective*, *op. cit.*, p. 55.

Chapitre 3 : Le monopole de la dénonciation

« Remarquablement, dans une mobilisation « au nom de la morale », on n'a pas à prouver sa capacité de mobilisation. La convergence est troublante : les analystes et les acteurs du scandale sont également portés à s'en référer à une opinion publique dont on devrait dire qu'elle est plus parlée que présente, plus prise à témoin qu'agissante. La part prééminente prise par l'activité de définition de la situation tend à limiter la mobilisation aux porte-parole et donc contribue fortement à limiter la mobilisation à leur sphère », Garrigou (Alain), 1993, « Le scandale politique comme mobilisation », *in* François Chazel (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, p. 187.

Pour comprendre l'émergence de la mobilisation, nous avons mis l'accent jusque-là sur les trajectoires d'engagement et sur le travail de formulation de la cause. Par cette mise en perspective, nous avons mis en exergue la diversité des acteurs et des attentes investies dans la coalition transnationale. Partant de l'idée que les pratiques, les compétences et l'histoire de l'organisation déterminent ses modalités d'engagement et les pressions qu'elle exerce sur son gouvernement, nous avons porté l'éclairage sur l'articulation des logiques d'actions spécifiquement nationales et des stratégies de mobilisation transnationales. Poursuivant dans cette optique, nous plaçons à présent au cœur de l'analyse la campagne

menée en France par Handicap International. Sous cet angle, ce chapitre offre alors l'occasion de questionner les topologies de l'action collective transnationale, en observant la façon dont les activistes français conçoivent leur action auprès du gouvernement, des médias et du « grand public ».

A travers la séparation du niveau national et du niveau transnational de l'action, c'est donc une distinction nette qui se dessine entre le travail médiatique et le travail de consultation des élites politiques et administratives. Cette double dimension du travail politique de l'association est essentielle pour comprendre l'influence du mouvement sur la décision des autorités publiques. Si les interventions de la CMC auprès des délégués dans le cadre des négociations diplomatiques constituent l'essentiel du travail politique au niveau transnational, le travail de construction médiatique du problème représente également une part importante de l'action d'Handicap International au niveau national. C'est d'ailleurs une singularité de l'association, d'associer étroitement la pression sur les autorités publiques et la pression médiatique. L'objet de ce chapitre est alors de montrer que l'espace médiatique fournit aux activistes des ressources décisives pour faire pression sur les autorités publiques françaises. En dépit des faiblesses institutionnelles qui caractérisent la position des ONG dans l'univers des négociations diplomatiques, Handicap International dispose en effet d'une position relativement « confortable » vis-à-vis de l'État dont elle dénonce les actions. Appuyée sur des considérations morales, la position d'Handicap International apparaît relativement « facile à défendre » dans l'espace public, suscitant d'emblée la sympathie de l'opinion et des médias. C'est cette asymétrie dans la prise de parole publique que nous explorons dans ce chapitre, en montrant comme elle place Handicap International en situation de « monopole de la dénonciation ».

L'objet de ce chapitre est donc d'observer la façon dont les représentants d'Handicap International se mobilisent autour la cause, en la dotant d'une puissance d'expression et d'une fonction d'universalisation. Si la rhétorique humanitaire et la légitimité des revendications jouent un rôle décisif dans cette asymétrie de la prise de parole publique, elles sont insuffisantes pour expliquer l'adhésion du public ou l'« aimable couverture »¹⁷³ médiatique dont bénéficie le mouvement. Aussi faut-il considérer avec attention le travail des communicants d'Handicap International et les relations qu'ils entretiennent avec les journalistes. En portant l'éclairage sur les conditions de production

¹⁷³Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, op. cit., p. 43.

de l'information, le détour par la sociologie du journalisme offre en effet des outils pertinents pour mettre au jour les stratégies médiatiques par lesquelles l'association donne une publicité au problème des armes à sous-munitions et diffuse son interprétation de la position française. La notion de « définisseur primaire »¹⁷⁴ apparaît de ce point de vue très stimulante pour décrire les interactions entre l'association et les rédactions. On retrouve en effet l'idée selon laquelle « la préférence structurelle accordée dans les médias aux opinions des puissants a pour résultat que ces porte-paroles deviennent les premiers définisseurs des thèmes »¹⁷⁵. La notion de définisseur primaire permet de porter l'éclairage sur le travail médiatique de l'association. Elle ne doit cependant pas conduire à réduire l'existence du « monopole de la dénonciation » à un simple mécanisme de « stratégies des sources ». L'« évidence du bien-fondé de la cause » joue en effet un rôle déterminant dans le succès de la « mise en procès médiatique » des autorités publiques. Ce point incite alors à voir comment ce travail de dénonciation systématique dans l'espace public s'articule avec les exigences d'un dialogue plus informel avec les acteurs politique et administratifs. Cette situation donne à Handicap International une position confortable dans ses relations avec les responsables politiques, mais qui ne va pas sans certaines contraintes. En effet, l'accent mis sur la communication explique la radicalisation des messages, et se justifie par la fidélité de l'association à son rôle public, révèle l'existence d'une « ligne à tenir ». Mais il ne doit pas faire oublier que, même dans les organisations qui privilégient l'action « grand public », sont menées des actions de plaidoyer et que le succès des actions de communication, s'il facilite parfois l'action du plaidoyer peut également la placer dans une position inconfortable vis-à-vis de ses interlocuteurs dans l'administration et au gouvernement.

Ce chapitre est donc essentiellement centré sur le travail politique d'Handicap International. En portant l'attention sur les aspects médiatiques de ce travail, nous montrons d'abord comment se met en place une stratégie de « scandalisation »¹⁷⁶, appuyée sur un discours de dénonciation publique et sur la recherche de soutiens pertinents. Elle fonctionne d'autant mieux qu'elle s'appuie sur la capacité d'Handicap International à prendre la place des « définisseurs primaires » et à imposer sa définition du problème dans la presse. La visibilité médiatique dont elle bénéficie alors invite enfin à réfléchir sur

¹⁷⁴Schlesinger (Philip), 1992, « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 51, pp. 75-98.

¹⁷⁵Hall (Stuart), Critcher (Chas), Jefferson (Tony), Clarke (John N.), Roberts (Brian), 1978, *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*, London, Macmillan, p. 58.

¹⁷⁶Garrigou (Alain), 1993, « Le scandale politique comme mobilisation », art. cit.

sa capacité à construire un problème public et à exercer une influence sur les pouvoirs publics sollicités.

1. Appel au scandale et dénonciation publique

Durant tout le processus qui mène à l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions, le discours d'Handicap International est essentiellement tourné vers la dénonciation de la position française. Cette « stratégie de scandalisation »¹⁷⁷ constitue le principal ressort de son action. Nous observons dans cette partie comment elle se structure et se diffuse auprès des médias, des parlementaires et de l'opinion publique.

1.1 La production d'un discours humanitaire

Pour Alain Garrigou, la stratégie de scandalisation consiste en une activité de « qualification de la réalité ». C'est ce travail rhétorique sur lequel nous proposons de revenir à présent pour explorer les logiques de production du discours humanitaire et les conditions de réussite de cette entreprise de dénonciation publique. Analysons la structure de ce discours à la lumière des réflexions de Luc Boltanski sur la dénonciation¹⁷⁸ : « *le dénonciateur doit instituer une croyance et, au moyen d'une rhétorique, convaincre d'autres personnes, les associer à sa protestation, les mobiliser et pour cela non seulement les assurer qu'il dit vrai, mais aussi que cette vérité est bonne à dire et que la violence consécutive au dévoilement est à la mesure de l'injustice dénoncée* ».

Dans son analyse des structures des discours de dénonciation publique, Luc Boltanski identifie un système actanciel formé de quatre actants : un dénonciateur, une victime, un persécuteur et un juge. Il identifie quatre façons de dénoncer selon que les actants représentent des identités individuelles ou des entités collectives : « *Aux protestations individualisées [...] s'opposent [...] les modalités qui font référence à l'univers de la politique proprement dit, caractérisé par la formalisation et la normalisation des relations entre actants et par une prise en charge collective de la dénonciation* ». On retrouve ce schéma dans le discours véhiculé par Handicap International. L'association dénonce l'hypocrisie de la position française à la Convention sur les armes classiques.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Boltanski (Luc), Darré (Yann), Schiltz (Marie-Ange), 1984, « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 51, pp. 3-40.

Citant l'exemple de la loi belge d'interdiction des armes à sous-munitions, elle stigmatise l'immobilisme des responsables politiques français et accuse le ministre de la Défense, Mme Michèle Alliot-Marie, et le ministre des Affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy, « de ne pas remettre en cause ce type d'armes », de « limiter leur réponse à la possibilité d'apporter des améliorations techniques aux dysfonctionnements chroniques de ces armes » ou encore de « refuser de prendre en compte le fait que, par la nature même de leur utilisation et de leur fonctionnement, les bombes à sous-munitions violent le droit humanitaire international »¹⁷⁹. Après la campagne « les BASM des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom » de 2004, une nouvelle campagne de publicité est lancée entre le mois de juillet et le mois d'octobre 2006 sur le thème « *Que fait la France ?* ».



Dans une tribune publiée en septembre 2006 dans *le Monde*, le directeur général de l'association rappelle l'opposition de la France à l'interdiction de ces armes :

Malgré les pressions des pays de l'OTAN, c'est en réponse à la mobilisation des ONG que la Belgique a voté l'interdiction des BASM en février. Propice à une prise de conscience de l'opinion, l'actualité au Liban ne peut manquer d'encourager plusieurs pays comme l'Irlande, le Mexique, la Norvège et la Suède, notamment, à franchir le pas. Sans oublier le récent appel à l'interdiction de la ministre allemande de la coopération.

Qu'en est-il de la France ? Le pays des droits de l'homme, membre permanent du Conseil de sécurité, producteur de BASM, a été jusqu'à aujourd'hui un opposant déclaré à leur interdiction. C'est pourquoi, à l'approche de l'élection présidentielle, Handicap International interpelle les candidats et exprime le refus que les forces françaises puissent avoir recours à une arme qui consacre un recul du droit international humanitaire. Ce droit est un acquis de civilisation bien fragile. Il faut non seulement le défendre, il faut aussi le renforcer.

¹⁷⁹ <http://www.sousmunitions.fr/actualites/>

Jean-Baptiste Richardier, directeur général d'Handicap International, « des armes à bannir au plus vite », *Le Monde*, 12 septembre 2006.

Dans ses interventions publiques, Handicap International dénonce systématiquement la responsabilité des États et reproche notamment au gouvernement français de privilégier les améliorations techniques et le respect du droit existant pour résoudre les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions. En contrepoint des discours humanitaires qui mettent l'accent sur l'urgence des crises et s'orientent principalement vers la recherche de dons, c'est donc une dénonciation « politique »¹⁸⁰ qui s'exprime ici. En sortant de l'espace du don, les auteurs de cette dénonciation ne renoncent pas pour autant aux rhétoriques émotionnelles qui font traditionnellement le succès des campagnes de sensibilisation. Au contraire, invoquant les droits de l'homme et le droit international humanitaire, prenant la parole au nom des victimes, ils se placent en véritable contre-pouvoir face aux intérêts de l'État. On retrouve ici les réflexions de Luc Boltanski : « *l'auteur écrit en tant que représentant et s'exprime à la première personne du pluriel ; la victime est associée à une cause constituée. Elle est persécutée par un État, au nom de la Raison d'État* ». Une double expertise se met en place, juridique, pour démontrer l'illégalité de ces armes, et médicale, pour dénoncer les conséquences de leur emploi sur les victimes. La place laissée aux témoignages de victime dans ces discours se comprend d'autant mieux qu'Handicap International est une organisation médicale, connue pour ses actions en faveur des droits des personnes handicapées, pour ses actions d'assistance aux victimes sur le terrain. Elle dispose donc d'un grand nombre de données de terrain, qu'elle mobilise alors de deux manières. Par une approche quantitative d'abord. En novembre 2006, l'association publie un rapport dans lequel elle recense et identifie les victimes d'armes à sous-munitions. Le résultat de ce rapport sera cité à de nombreuses reprises par la suite : « *tous conflits confondus, 98% des victimes recensées de sous-munitions sont des civils* »¹⁸¹. En fournissant un indicateur stable d'analyse de la situation dénoncée¹⁸², ces statistiques constituent une ressource essentielle dans le rapport de force avec les États, d'autant que l'objectivité affichée des chiffres donne des gages de crédibilité au discours juridique et à la dénonciation de la responsabilité des États. Cette démarche de quantification fournit ainsi une « caution objective » qui « authentifie la qualification juridique »¹⁸³ et donne du poids à la dénonciation. Mais comme le souligne Pascal

¹⁸⁰Dauvin (Pascal), 2010, *La communication des ONG humanitaires*, Paris, l'Harmattan.

¹⁸¹Handicap International, 2006, *Fatal Footprint. L'impact humanitaire des bombes à sous-munitions dans le monde*.

¹⁸²Berlivet (Luc), 1999, « Argumentation scientifique et espace public », in François (Bastien), Neveu (Éric) (dir.), *Espaces publics mosaïques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.191.

¹⁸³Dauvin (Pascal), 2004, art. cit., p. 49.

Dauvin, « l'acquisition d'un savoir crédible passe aussi par le recueil de récits individuels » et justifie l'utilisation de témoignages. Suivant cette logique, le rapport de 2006 illustre ainsi la présentation des données recueillies dans chaque pays par un témoignage de victimes. Des photos des blessés accompagnent ces témoignages et viennent renforcer la description dramatique des événements. Ces photos sont affichées chaque année en grand format à l'occasion des Pyramides de chaussures. Lors des prises de parole publique ou dans les conférences diplomatiques, des victimes sont régulièrement invitées à prendre la parole et à « raconter leur histoire ». Ces témoignages participent ainsi d'une « stratégie d'ébranlement des sentiments de compassion » ou d'un « cadrage compassionnel »¹⁸⁴ destiné à susciter « la pitié », et dont on trouve une analyse dans *La souffrance à distance*¹⁸⁵.

La force du témoignage terrain, ça donne énormément de légitimité à notre discours. Faire venir des victimes, des démineurs... c'est énorme. Et de pouvoir se positionner du côté des gens directement impactés... c'est la grande force d'Handicap

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Dans son analyse des articles des journaux de donateurs de différentes organisations humanitaires, Philippe Juhem explique que le personnage incontournable des récits humanitaires sont les victimes. Le témoignage est alors d'autant plus frappant que le statut de la victime l'éloigne du personnage du combattant. Pour susciter la compassion immédiate, le « casting humanitaire » donne en priorité la parole aux enfants et aux personnes qui disposent d'une « capacité à susciter la compassion ». Le rapport de 2007, *Témoignages contre les bombes à sous-munitions* constitue un exemple éloquent de ces choix : sur les dix témoignages, huit concernent des enfants de 7 à 17 ans.

Parmi les procédés d'accentuation mis en œuvre par l'association, l'utilisation du terme BASM n'est pas non plus anodine. Elle participe, au même titre que les récits et les portraits de victimes, des stratégies rhétoriques des discours de dénonciation. Parce que le

¹⁸⁴ Juhem (Philippe), 2001, « Parler du malheur. Grammaire du discours humanitaire et constitution des angles journalistiques », colloque « ONG et action humanitaire, La Rochelle.

¹⁸⁵ Boltanski (Luc), 1993, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié. Pierre Zaoui explique à propos de l'ouvrage de Boltanski que « la pitié exige que la souffrance soit donnée à voir à celui qui ne souffre pas. [...] Pour que la pitié devienne sentiment indistinctement moral et politique, il faut qu'elle se stimule dans un discours qui soutienne l'identification avec celui qui souffre en effaçant la distance du spectacle et ainsi en tenant lieu d'action ». Parmi les types de discours possibles que Boltanski identifie pour « muer ce sentiment naturel en action politico-morale, la « topique de la dénonciation » consiste à se tourner vers le persécuteur en transmuant son sentiment de pitié en acte d'accusation », Zaoui (Pierre), 2005, « De la pitié à la sollicitude », *Vacarme*, 33.

mot « bombe » évoque davantage le danger que le mot « arme », il se révèle plus efficace en termes de communication que l'appellation « armes à sous-munitions ».

Pour ce que Handicap International a appelé les bombes à sous-munitions, c'est un terme impropre, le mot c'est armes à sous-munitions, mais HI a décidé que ... Pour des raisons de pédagogie, de mémorisation, on a proposé et utilisé l'acronyme BASM comme acronyme de communication. Et à force de l'utiliser, les parlementaires français, et même dans une certaine mesure nos interlocuteurs au gouvernement, ont fini par reprendre le terme. Mais c'est clair que c'est beaucoup plus simple de communiquer de façon négative sur une appellation qui évoque quelque chose de dangereux. Arme à sous-munitions, c'est très technique

Entretien auprès du directeur général d'Handicap International, juillet 2009

Dernière stratégie rhétorique qui consiste à « se grandir »¹⁸⁶, l'évocation d'une mobilisation transnationale : les activistes font ainsi valoir le soutien qu'ils obtiennent de l'opinion publique, des parlementaires et des personnalités (VIP)¹⁸⁷. De ce point de vue, la campagne de sensibilisation et la recherche de soutiens accompagnent et participent intimement de l'entreprise de dénonciation publique. « *Le dénonciateur, lié à la victime par une relation militante, utilise comme argument principal pour mobiliser l'opinion publique la manifestation dont la victime aurait déjà bénéficié : il invoque le soutien de ressources collectives et politiques, d'associations, de syndicats, partis, comités de défense et il fournit des preuves matérielles, en l'espèce de pétitions, de photocopies de tracts ou de coupure de presse* »¹⁸⁸.

1.2 Handicap International en campagne : la recherche de soutiens

La recherche de soutiens pertinents représente une étape décisive de cette entreprise de dénonciation : « *l'auteur d'une dénonciation publique demande à être suivi par un nombre indéfini, mais nécessairement élevé d'individus* ». Dans ce but, l'association met en place une vaste campagne de sensibilisation. Sur ce point, les méthodes sont semblables à celles de la campagne contre les mines et s'orientent principalement vers la recherche d'alliés pertinents. Les pétitions constituent à cet égard un des principaux outils de la campagne de dénonciation publique. En 2004, l'association comptabilise 63 000

¹⁸⁶Boltanski (Luc) *et alii*, 1984, « La dénonciation », art. cit. p. 22.

¹⁸⁷*Ibid.* p. 20: « l'auteur peut se grandir en indiquant ses titres et qualités (usage de papier en-tête), en faisant valoir la relation qu'il entretient avec des grands : le dénonciateur accroît sa taille indirectement en se plaçant sur un pied d'égalité avec des individus dotés eux-mêmes d'un pouvoir de représentation, [...] ou en tant que « personnalités importantes »

¹⁸⁸*Ibid.* p. 11.

signatures à l'occasion de la Pyramide de chaussures, et plus de 700 000 au printemps 2010. C'est à l'occasion des Pyramides de chaussures que l'association recueille le plus grand nombre de signatures. Comme pour la campagne contre les mines, la scandalisation s'appuie aussi sur le soutien de personnalités.

J'ai diffusé la pétition au démarrage, j'ai sollicité les PPDA, les Nicolas Hulot, les Catherine Deneuve etc. J'étais plutôt sur ce registre-là. [...] Sur la question de la mobilisation et de la communication, sur la question des mines, on avait mobilisé le banc et l'arrière-ban de toutes les personnes qui pouvaient apporter un soutien au combat et qui pouvaient apporter une crédibilité, soit par leur fonction, leur statut, leur image... tous les gens qui pouvaient contribuer et notamment, les spécialistes de la question des mines comme les militaires de haut rang [...] On a sollicité très largement tous les individus qui pouvaient avoir un impact, technique ou en termes d'images.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

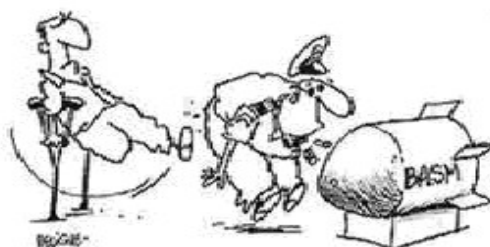
Pendant la campagne contre les armes à sous-munitions, c'est le service des relations presse qui prend en charge les « relations VIP », sollicitant des personnalités du monde du cinéma, de la télévision, de la radio, du spectacle, du sport, de la musique ou de la littérature pour qu'ils expriment ainsi leur soutien à l'association. Pour mettre en valeur le soutien de ces personnalités, une « pétition visuelle » est réalisée à partir de leurs photos ou leurs dessins. Elle est affichée sur des panneaux à l'occasion de la Pyramide de chaussures du 8 octobre 2005 et sur le site Internet de l'association.



De nombreux dessins sont ainsi envoyés à l'association. Les chanteurs du groupe Louise Attaque, Delvallé, dessinateur de bande dessinée et Deligne, dessinateur de presse participent ainsi à cette « pétition visuelle » :



PARCE QU'IL Y A DES COUPS DE PIED
DU CUL QUI SE PERDENT...



... QU'ON NE RETROUVERA JAMAIS
AVEC HANDICAP INTERNATIONAL
DIRECTIONS AUX BOMBES
À SOUS-MUNITIONS

Les parlementaires sont également régulièrement sollicités. Le bureau du plaidoyer envoie des courriers et des dossiers d'information pour sensibiliser sénateurs et députés, et les inciter à manifester leur engagement en envoyant des questions au gouvernement ou en déposant des propositions de loi. Plus d'une centaine de questions au gouvernement sont ainsi posées entre 2004 et 2006. Une dizaine de propositions de loi est déposée, parmi lesquelles celle de François Rochebloine, qui est la plus souvent citée par l'association. Faisant suite à ces démarches de sensibilisation, la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat entreprend la réalisation d'un rapport d'information sur le sujet. Les représentants d'Handicap International, d'ICBL et de la CMC sont auditionnés. Les deux rapporteurs, Joëlle Garriaud-Maylam (sénatrice UMP) et Jean-Pierre Placade (sénateur PS) se font l'écho des préoccupations des ONG et reprennent l'essentiel de leurs arguments. Déjà engagée aux côtés de l'association sur la campagne contre les mines, Christiane Taubira renouvelle son soutien.

Pour le plaidoyer, au niveau national, on a plusieurs leviers. Nous, on travaille directement avec les parlementaires parce qu'ils ont quand même joué un rôle

important, avec certains figures emblématiques comme Taubira, Garriaud-Maylam et Rochebloine, mais aussi avec des soutiens d'autres parlementaires qui ont quand même signé la pétition, nous ont écrit, posé des questions. Donc c'était information parlementaire, rencontre avec eux et demande de porter notre message. Ça a été assez important pour la France ...

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Parallèlement à ces démarches de sollicitation auprès des parlementaires, l'interpellation directe des responsables politiques compte parmi les techniques privilégiées du bureau du plaidoyer. Des campagnes de courriers en direction du Ministre des Affaires étrangères, du Ministre de la Défense, du Premier Ministre et du Président de la République ponctuent les différentes étapes de la campagne.

... Ensuite, c'est le contact direct avec les ministères, écrire, chaque fois, au Président, au Ministre des Affaires étrangères et Défense »

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

En 2006, un appel au gouvernement français et aux candidats à l'élection présidentielle est publié dans *Libération*. Il est significatif des stratégies mises en place par l'association pour faire pression sur les autorités publiques et donner du poids à sa dénonciation publique: « *Nous, artistes, femmes et hommes politiques, scientifiques, représentants de la société civile et citoyens...soutenons Handicap International pour demander que la France renonce à cette arme ...* ». De même, à plusieurs reprises, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) prend position en faveur d'une participation de la France à un processus diplomatique sur les sous-munitions. Si ces soutiens sont jugés décisifs pour la campagne, c'est qu'ils contribuent à asseoir la crédibilité et la légitimité de la mobilisation. Parce qu'ils ne défendent pas un intérêt particulier en s'engageant dans la mobilisation, ils contribuent, par leur désintéressement, à doter la mobilisation d'une portée générale¹⁸⁹.

¹⁸⁹Boltanski (Luc), 1990, *L'amour et la justice comme compétences*, Paris, Métailié.

Appel solennel au gouvernement français et aux candidats à l'élection présidentielle

Après le Liban, l'Irak, l'Afghanistan, le Kosovo, les BASM (bombes à sous-munitions) doivent être mises « hors-la-loi » !

« Nous, artistes, femmes et hommes politiques, scientifiques, représentants de la société civile et citoyens... soutenons Handicap International pour demander que la France renonce à cette arme doublement « criminelle », responsable de désastres parmi les populations civiles. Notre pays doit cesser la production de BASM, détruire ses stocks et rejoindre ceux qui veulent leur interdiction. »

Il n'y a pas de « guerre propre », mais il y a des armes plus « sales » que d'autres. Au Liban et en Irak, mais aussi en Afghanistan et au Kosovo, plusieurs millions de sous-munitions ont été déversées, semant la dévastation dans des zones habitées, où leur utilisation est devenue la règle. Au mépris des Conventions de Genève, elles tuent ou mutilent des milliers de victimes civiles, pendant et après les conflits, et entravent l'accès des secours humanitaires.

Larguées par centaines par des obus ou « bombes-mères », ces bombes miniaturisées sont dispersées selon les caprices des vents et des conditions au sol. La maîtrise de la cible finale s'est ainsi perdue : ces armes ne font plus aucune distinction entre civils et soldats. Et l'insupportable menace sur les populations civiles ne s'arrête pas là ! Car de l'aveu même des militaires, jusqu'à 30 % des sous-munitions n'explorent pas à l'impact. Devenues autant de pièges, elles sont alors déclenchées au moindre contact par leurs propres victimes. Le corps criblé de billes d'acier, leur calvaire se termine souvent dans une mort misérable. Les blessures infligées aux survivants entraînent des séquelles très lourdes.

Le génie des fabricants d'armes est sans limite, comme l'est le tribut payé par les populations. Mais le combat réussi contre les mines antipersonnel nous rappelle que rien n'oblige les citoyens à accepter les arguments des responsables politiques et militaires pour justifier des armes ignorant le droit de la guerre. Le 16 février 2006, la Belgique a été le premier pays à interdire les BASM. Alors que fait la France ?

Pour rendre justice à leurs victimes, les BASM doivent être mises « hors-la-loi » !

Premières personnalités soutenant cet appel

Jean-Pierre Abelin, député (UDF) – Akhenaton, rappeur – Jane Evelyn Atwood, photographe – Raymond Aubrac, ancien Résistant – Isabelle Autissier, navigatrice – Claude Bartolone, député (PS) – Pascal Bataille, producteur, animateur TV – Galeb Bencheikh, président de la Conférence mondiale des Religions pour la Paix – Stéphane Bern, animateur TV – Jean-Louis Bianco, député (PS) – Enki Bilal, auteur, scénariste et dessinateur de BD – Juliette Binoche, comédienne – Jane Birkin, comédienne, chanteuse – Christian Boiron, chef d'entreprise – Jérôme Bonaldi, animateur TV – Pascal Boniface, directeur de l'Institut de relations internationales et stratégiques – Nicole Borvo Cohen-Seat, sénatrice (PS) – Jean-Hervé Bradol, président de Médecins Sans Frontières – Rony Brauman, ancien président de Médecins Sans Frontières – Robert Bret, sénateur (PC) – François Brottes, député (PS) – Jean-François Chossy, député (UMP) – Philippe Cochet, député (UMP) – Yves Cochet, député (Verts) – CharliElle Couture, musicien, chanteur – Sophie Davant, animatrice TV – Jean-Arnold de Clermont, président de la Fédération protestante de France – Jacques Delors, ancien ministre – Michèle Demessine, sénatrice (PC) – Jean-Pierre Denis, directeur de la rédaction de la Vie – Diam's, chanteuse – Evelyne Didier, sénatrice (PC) – Jean Dionis du Séjour, député (UDF) – Jean-Pierre Dufau, député (PS) – Frédéric Dutoit, député (PC) – Guy Fischer, sénateur (PC) – Laurent Fontaine, producteur, animateur TV – Jean-Pierre Foucault, animateur TV – Mickaël Furnon (Mickey 3D), musicien, chanteur – André Gérin, député (PC) – Anouk Grinberg, comédienne – Philippe Haddad, écrivain – Barbara Hendricks, chanteuse lyrique – Pierre Hériard, député (UMP) – Stéphane Hessel, ambassadeur de France – Francis Hillmeyer, député (UDF) – Robert Hue, sénateur (PC) – Michel Hunault, député (UDF) – Jean-Pierre Jeunet, réalisateur – Maryse Joissains-Masini, députée (UMP) – Pierre Jolivet, réalisateur – Christian Kert, député (UMP) – Bernard Kouchner, ancien ministre – Christian Lacroix, couturier – Dominique Lapiere, écrivain – Jean-Marie Le Guen, député (PS) – Marc Lévy, écrivain – Martine Lignières-Cassou, députée (PS) – Jean-Pierre Luminet, astrophysicien, directeur de recherche au CNRS – Noël Mamère, député (Verts) – Bruno Masure, journaliste – Denis Metzger, président d'Action contre la Faïm – Pierre Michéletti, président de Médecins du Monde – Hélène Mignon, députée (PS) – Danielle Mitterrand, présidente de la Fondation France Libertés – Hervé Morin, député (UDF) – Roland Muziau, sénateur (PC) – Erik Orsenna, écrivain, membre de l'Académie française – Daniel Paul, député (PC) – Valérie Pécresse, députée (UMP) – Etienne Pinte, député (UMP) – Professeur Yves Quéré, physicien – Jean-Michel Quillardet, grand maître du Grand Orient de France – Axelle Red, chanteuse – Ivan Renar, sénateur (PC) – Alain Rey, lexicographe, écrivain – Michel Rocard, ancien Premier ministre – François Rochebloine, député (UDF) – Philippe Ryfman, professeur en science politique à la Sorbonne – Marjane Satrapi, auteure, scénariste et dessinatrice de BD – Odile Saugues, députée (PS) – Patricia Schillinger, sénatrice (PS) – Patrick Segal, inspecteur général des Affaires sociales, écrivain – Geneviève Sevrin, présidente d'Amnesty International France – Sœur Emmanuelle – Tomer Sisley, humoriste – Bertrand Tavernier, réalisateur – Nils Tavernier, réalisateur – Philippe Tourtelier, député (PS) – Francis Vercaemer, député (UDF) – Gérard Voisin, député (UMP) – Olivier Weber, journaliste, reporter au Point – ZEP, auteur, scénariste et dessinateur de BD – etc.

Retrouvez l'ensemble de la liste sur le site Internet www.sousmunitions.org

Signez la pétition contre les BASM sur www.sousmunitions.org

**HANDICAP
INTERNATIONAL**

La campagne de sensibilisation a donc « fonctionné ». Les soutiens recherchés (parlementaires, personnalités et médias) ont répondu positivement. À en juger par le nombre de signatures de la pétition, la cause semble avoir emporté l'adhésion de l'opinion. Les responsables de la communication expriment d'ailleurs régulièrement leur satisfaction quant au « succès » de ces démarches de sensibilisation. L'enthousiasme dont

ils font preuve à cet égard révèle à quel point la communication constitue à leurs yeux une « arme » essentielle, mais mérite que l'on s'arrête sur cette « réussite ». En effet, si le succès de la campagne de sensibilisation réside, aux yeux des communicants, avant tout dans la maîtrise de techniques, elle s'explique aussi par « l'excellence » de la cause, dont Philippe Juhem indique qu'elle est une caractéristique intrinsèque des causes humanitaires¹⁹⁰.

2. Une cause « sans adversaire »¹⁹¹, ou comment Handicap International devient un « définisseur primaire »

Si le soutien de l'opinion publique et des personnalités donne une portée générale à la cause défendue, celui des médias apparaît cependant plus déterminant encore pour les communicants, car il permet à l'association de « façonner les termes du débat dans un sens favorable aux intérêts de la mobilisation »¹⁹². A ce stade, il importe donc non plus de comprendre comment les acteurs des ONG suscitent l'adhésion à la cause, mais plutôt comment ils influencent le contenu de la production journalistique. En mettant l'accent notamment sur les stratégies des sources, la notion de « définisseur primaire » permet de montrer que les journalistes sont loin d'être le seul acteur de la production de l'information. Le « monopole de la dénonciation » s'explique alors autant par l'usage stratégique des événements, des scandales et des routines¹⁹³, et le travail de « formatage » des discours pour s'adapter aux contraintes journalistiques¹⁹⁴ que par l'évidence du bien-fondé de la cause défendue¹⁹⁵. Nous montrons alors que cette configuration s'explique par la spécificité des causes humanitaires, qui permet de relativiser l'idée d'une collusion

¹⁹⁰Juhem (Philippe), 2001, « La légitimation de la cause humanitaire: un discours sans adversaires », *Mots*, 65, p. 9.

¹⁹¹*Ibid*

¹⁹²Aoun (Elena), Ficet (Joël), 2004, p. 76 : « le recours aux médias a pour but premier de façonner les termes du débat dans un sens favorable aux intérêts de la mobilisation ».

¹⁹³Molotch (Harvey), Lester (Marilyn), 1974, « News as Purposive Behavior : On the Strategic Use of Routine Events, Accidents, and Scandals », *American Sociological Review*, vol. 39 (1), pp. 101-112.

¹⁹⁴Schlesinger (Philip), 1992, « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 51, pp. 75-98.

¹⁹⁵Juhem (Philippe), 2001, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots*, 65, pp. 9-27

entre la presse et les ONG, tout en posant la question de l'assise de la mobilisation et de « l'attention publique »¹⁹⁶ portée au problème des sous-munitions.

2.1 Prendre la place des définisseurs primaires

Cible privilégiée de la campagne de sensibilisation, la presse constitue un élément essentiel de la stratégie d'Handicap International. C'est par ce biais en effet que l'association diffuse le plus largement sa dénonciation de la position française. Les chargés de relation presse sollicitent ainsi régulièrement l'attention des journalistes, au moment des Pyramides de chaussures, à l'issue des réunions diplomatiques ou des rencontres avec les acteurs institutionnels français, pour annoncer la tenue d'un colloque, la sortie d'un rapport, pour faire connaître les prises de position d'autres pays en faveur d'une interdiction, etc. Ils envoient des communiqués de presse et des dossiers de presse, dans lesquels ils justifient la position de l'association et dénoncent les prises de position publiques du gouvernement. La Pyramide de chaussures mise à part, le poids qu'ils accordent à ces « événements » est souvent moins due à leur importance objective qu'à l'occasion qu'ils fournissent de faire parler de la cause¹⁹⁷ et retenir l'attention des journalistes.

L'activité du bureau des relations presse au mois de septembre témoigne de l'importance accordée à la couverture médiatique de l'événement. Dans le bureau des relations presse, l'effervescence est à son comble. Une semaine avant la Pyramide, la responsable du service et ses deux stagiaires passent en revue une nouvelle fois les fichiers de contacts et les carnets d'adresse des rédactions pour « relancer » les journalistes, n'interrompant ce travail de relance que pour répondre à des *interviews*. Dans le cadre de notre observation au bureau parisien de l'association, nous avons été amenée à remplacer une stagiaire du bureau des relations presse, cinq jours avant la Pyramide. La tâche consistait à contacter les journalistes de différentes rédactions la presse quotidienne nationale et régionale (presse écrite, télévision, radio et web) pour rappeler la tenue de l'événement et les inviter à annoncer ou couvrir l'événement.

¹⁹⁶Cefai (Daniel), 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 75, pp. 43-66.

¹⁹⁷Molotch (Harvey), Lester (Marilyn), 1974, « News as Purposive Behavior : On the Strategic Use of Routine Events, Accidents, and Scandals », *American Sociological Review*, vol. 39 (1), pp. 101-112.

C'est à l'occasion de la Pyramide de chaussures que la couverture médiatique est la plus importante. On compte ainsi des centaines d'articles dans la presse écrite. En annonçant ou en couvrant l'événement, les journalistes expriment leur soutien à l'initiative rendue publique par leurs soins et témoignent de leur sympathie en faveur de l'association. Parce qu'elles consacrent l'importance de l'événement, les retombées presse de l'événement sont célébrées chaque année et constituent une source de gratification pour le service communication de l'association. La Pyramide de chaussures représente en effet une occasion importante de diffuser la dénonciation de la position française ou d'avancer les arguments de l'association en faveur d'une interdiction. Et si l'on peut parler incontestablement de « pic médiatique » à ce moment-là, on trouve aussi des articles sur le sujet à d'autres moments de l'année. La presse écrite, et notamment la presse quotidienne nationale, se montre en règle générale plus disposée à approfondir le sujet, mais c'est toujours à l'occasion des conférences diplomatiques importantes ou de la publication d'un rapport – rapport parlementaire, rapport d'Handicap International ou de l'observatoire des mines. Mais ce sont toujours les rédactions qui sont sollicitées par l'association, qui utilise ces événements moins pour leur importance objective que parce qu'ils fournissent une occasion de faire parler de la cause¹⁹⁸.

De manière générale, la lecture des articles de presse consacrés au sujet révèle que l'association a su imposer son cadre d'interprétation de la situation. Les journalistes reprennent toujours les arguments de l'association, orientant ainsi la description de la situation dans un sens favorable à l'association. En septembre 2006, *Le Monde* publie un tribune du directeur général d'Handicap International « des armes à bannir au plus vite ». En novembre 2006, à la veille de la conférence d'examen de la CCAC à Genève, *Libération* fait sa une sur le sujet et consacre quatre pages de la rubrique « événements » à l'évocation des dégâts humanitaires causés par l'emploi des armes à sous-munitions depuis les années 1970.

¹⁹⁸Lester (Marilyn), Molotch (Harvey), 1974, « News as Purposive Behavior : On the Strategic Use of Routine Events, Accidents, and Scandals », art. cit.



L'article s'appuie exclusivement sur le rapport d'Handicap International de 2006, exprimant ainsi son soutien à l'association et à la mobilisation transnationale pour l'interdiction de ces armes. Il révèle de ce point de vue la capacité de celle-ci à imposer son cadre d'interprétation et donc à jouer un rôle de « définisseur primaire ». De même, en avril 2008, une double page du *Monde*, une page de *Charlie Hebdo* et la publication d'une nouvelle tribune de Jean-Baptiste Richardier dans *Libération* témoignent d'une volonté délibérée de certaines rédactions d'approfondir le sujet et de soutenir l'association. Les communicants de l'association entretiennent en outre des relations privilégiées avec certains journalistes. Il leur arrive ainsi parfois de « souffler » les questions à poser au porte-parole du Ministère des Affaires étrangères ou de la Défense dans les conférences de presse¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Pour des raisons d'anonymat et de confidentialité, nous ne citons pas l'exemple précis que nous avons pu d'observer pendant notre enquête.

Quelle que soit l'occasion ou la place consacrée au sujet par les différentes rédactions, la façon dont les journalistes traitent l'action des ONG et celle des pouvoirs publics abonde toujours dans le sens de l'association. En reprenant parfois mot à mot des passages entiers du dossier de presse ou du communiqué de presse, ou en citant des extraits des rapports de l'association, les journalistes témoignent de la confiance qu'ils accordent à l'association comme source d'information sur le sujet. De même, le ton dénonciateur des articles donne l'impression que les journalistes sont acquis à la cause et qu'ils ne cherchent ni à discuter la position de l'association, ni à l'« équilibrer » en présentant le point de vue de la partie adverse, en l'occurrence des pouvoirs publics. Cette apparente collusion est souvent déplorée par les acteurs du ministère de la Défense notamment :

Ils font un travail qui est très payant. Ils sortent leurs éléments de langage, ils envoient leur dossier de presse à un tas de journalistes et les journalistes, ils recopient sans se poser de questions

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, juin 2008

La fidélité avec laquelle les journalistes reprennent le discours des communicants de l'association, invite à observer les logiques de la production journalistique et les relations sources-médias. Hall et ses collaborateurs montrent qu'il existe une hiérarchie des sources d'information. Ils qualifient alors de « définisseurs primaires » les sources accréditées par les journalistes du fait de leur statut officiel. Dans ce modèle, les associations, les militants et les chercheurs occupent une place de « définisseur secondaire » et pèsent peu sur la définition de l'événement. C'est une situation inverse que nous observons ici, et qui nous conduit à discuter ce modèle que Schlesinger qualifie de « média-centriste »²⁰⁰.

Schlesinger remet largement en cause l'approche de Hall et sa conception structuraliste de la hiérarchie des sources. Sa critique a fait date dans la remise en cause d'une sociologie du journalisme média-centriste. Reprochant à Hall de ne s'intéresser qu'à la façon dont les journalistes utilisent leurs sources, Schlesinger invite plutôt à considérer les sources non pas telle qu'elles sont données aux journalistes mais comme des acteurs, « détenteurs de pouvoir »²⁰¹ et dont le rôle s'avère décisif pour analyser la production des définitions. Reprenant les recherches d'Ericson et de ses collaborateurs, Schlesinger souligne que les médias constituent « une institution hermétiquement close à la plupart des citoyens et représentent une force importante dans la société », mais il ajoute que « les sources

²⁰⁰ Schlesinger (Philip), 1992, «Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 51, pp. 75-98.

²⁰¹ Schlesinger (Philip), 1990, art. cit., p. 76.

d'information [qui] peuvent venir y fureter et sont en mesure de parfois exploiter ce pouvoir à leur avantage »²⁰² sont en réalité peu nombreuses. Partant de ce constat, l'auteur invite à s'intéresser au fonctionnement de la production journalistique. L'étendue du pouvoir des sources d'information ainsi posée, il faut se pencher sur les organismes publics et observer la manière dont ils luttent contre d'autres sources d'information pour façonner les termes du débat public. En utilisant cette analyse, nous montrons comment Handicap International exerce une influence sur le travail des rédactions dont les autorités publiques se trouvent dépourvues. Mais là où Schlesinger parle de lutte entre les différentes sources pour l'imposition d'une définition, nous montrons l'existence d'une asymétrie dans l'accès aux médias qui confère à Handicap International le statut de source d'information privilégiée. C'est cette situation de monopole qu'il nous faut expliquer à présent, en revenant sur les stratégies des acteurs et sur les caractéristiques de la cause défendue. Il faut en effet comprendre pourquoi les autorités publiques se trouvent privées de l'accès aux médias et incapables de se faire entendre en tant que source d'information, tandis qu'Handicap International dispose d'un crédit auprès des journalistes des différentes rédactions qui font d'elle « le premier définisseur » du problème des armes à sous-munitions.

2.2 Stratégies des sources ou « évidence du bien-fondé de la cause »²⁰³ ?

L'idée de Schlesinger selon laquelle les sources sont avant tout des acteurs nous paraît intéressante pour traiter de la question des relations entre acteurs humanitaires et journalistes. C'est dans cette perspective que nous proposons d'analyser comment Handicap International prend la place des définisseurs primaires pour devenir une source « sur-introduite »²⁰⁴ auprès des journalistes. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer le « succès » du discours humanitaire dans les médias. La notoriété de l'association et son rôle d'expert, du fait de sa présence sur le terrain, incitent les journalistes à se tourner vers les acteurs humanitaires comme source d'information. Ces derniers jouent le jeu de la communication, déployant ainsi des stratégies de communication pour « accrocher » les médias. Mais mieux que la réputation ou les stratégies des sources, ce sont les spécificités de la cause humanitaire et notamment sa capacité à susciter l'adhésion qui expliquent ce déséquilibre dans l'accès aux médias.

²⁰² *Ibid.* p.78.

²⁰³ Juhem (Philippe), 2001, art. cit.

²⁰⁴ Schlesinger (Philip), 1990, art. cit.

2.2.1 La notoriété d'Handicap International : l'autorité d'une source

Un des reproches que Schlesinger adresse à Hall est l'aveuglement dont fait preuve la conception d'une hiérarchie des sources héritée de la théorie de la domination²⁰⁵. Le cas que nous étudions ici montre en effet que, contrairement au modèle de Hall, des acteurs associatifs peuvent bénéficier d'une accréditation, au détriment des sources institutionnelles. Cette situation peut s'expliquer par la notoriété et la légitimité acquises par Handicap International à l'issue de la campagne contre les mines. Son statut de co-lauréate du Prix Nobel de la Paix lui assure en outre un surcroît de reconnaissance.

Parmi les éléments qui assoient la légitimité de l'association et qui conduisent les médias à se tourner prioritairement vers les acteurs d'Handicap International, c'est sa présence sur le terrain, auprès de victimes de sous-munitions ou dans des missions de déminage, qui lui assure la confiance des journalistes. La publication de rapports, la production de données statistiques sur les victimes lui confèrent un rôle d'expert et contribuent à établir la crédibilité des sources. Conscients de cet atout et de la reconnaissance qu'il assure à l'association, les salariés d'Handicap International se montrent unanimes sur la valeur accordée au reportage terrain dans une campagne : « on ne se lance pas dans une campagne si on n'a pas de terrain, c'est le terrain qui fait qu'on est légitime dans nos revendications »²⁰⁶.

Le témoignage terrain, c'est quand même la grande force et parfois aussi la faiblesse d'Handicap. Comme on a tout ce dispositif en place, notre dispositif de plaidoyer reste faible par rapport aux autres ONG qui ne font quasiment que du plaidoyer. Nous, notre capacité de plaidoyer n'est pas si énorme. On dépense énormément d'énergie, en interne, au niveau du plaidoyer pour démultiplier notre action au niveau des médias, de la mobilisation, de toute cette information en interne, essayer d'aller récolter l'information sur les terrains...

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Enfin, seule ONG française de la coalition, Handicap International apparaît comme la représentante de la mobilisation transnationale et devient de ce fait un acteur incontournable pour les journalistes. À l'expertise de terrain s'ajoute alors l'expertise juridique et la connaissance d'un processus diplomatique difficiles d'accès pour les journalistes.

²⁰⁵ *Ibid.* p.80

²⁰⁶ Discussion informelle avec un salarié de l'association.

2.2.2 Stratégies des sources : marketing et mises en forme pour la presse

Si les journalistes accordent de l'attention aux communiqués de presse qui annoncent par exemple la sortie de rapports ou la tenue d'un colloque et s'ils s'appuient exclusivement sur les données de terrain fournies par Handicap International, notamment en raison du crédit qu'ils accordent à ces sources d'informations, leur réceptivité aux sollicitations des communicants de l'association s'explique aussi par un travail de mise en forme pour la presse. On retrouve ici une situation semblable à celle que décrit Philippe Juhem à propos du soutien des journalistes à SOS-Racisme²⁰⁷ et de leur participation à l'émergence de ce mouvement. Philippe Juhem explique ainsi que l'attention que les journalistes accordent à l'association naissante tient au travail de « mise en forme spécifiquement destinée à la presse et profondément différente des modes de présentation des autres organisations militantes »²⁰⁸ : « l'image jeune et spontanée que ses créateurs donnent à SOS, qui est plus proche des mises en forme produites au moyen de techniques du marketing publicitaire que des registres ordinaires de l'expression militante propres à rebuter les journalistes, permet aux rédactions de traiter l'actualité de la cause antiraciste sur un mode qui se rapproche du reportage de divertissement »²⁰⁹. La couverture médiatique de la Pyramide de chaussures s'explique donc, suivant la même logique, par le caractère ludique de la mobilisation. Conçue comme un événement ludique et festif, cette journée annuelle de mobilisation ne se limite pas ériger une pyramide de chaussures, mais propose, autour de la pyramide un ensemble d'activités allant des concerts, fanfares et parades musicales aux activités sportives et de sensibilisation au handicap, en passant par des démonstrations de déminage, un atelier de massage. Le slogan et le logo « non aux BASM », apposés sur les affiches, les tracts, le site Internet, les autocollants, les badges et les bracelets, contribuent également à donner une visibilité à la campagne, qui fait ainsi l'objet d'une véritable opération de communication.

En outre, le caractère festif, recherché par les organisateurs de l'événement pour attirer le public, dénote avec la technicité de la problématique. De ce point de vue, la logique est la même que celle mise en évidence par Philippe Juhem : « en donnant à l'antiracisme une logique de présentation recoupant les préoccupations d'audience des responsables de rédaction, les fondateurs de SOS parviennent à offrir aux journalistes un produit militant qui ne les rebute pas, c'est-à-dire une organisation dont la couverture leur permettra

²⁰⁷ Juhem (Philippe), 1999, « La participation des journalistes à l'émergence des mouvements sociaux. Le cas de SOS-Racisme », *Réseaux* n°98, pp.120-152.

²⁰⁸ *Ibid.* p. 134.

²⁰⁹ *Ibid.* p. 133.

d'allier information et divertissement »²¹⁰. Ce faisant, les communicants proposent des dossiers de presse et des communiqués de presse adaptés à la ligne éditoriale des rédactions qu'ils sollicitent, proposant pour « accrocher » les médias un discours délibérément simplifié et des activités festives pour contrebalancer la technicité du problème. À l'opposé, les argumentaires techniques qui justifient la position de la Défense intéressent peu les journalistes. Plus compliqués, ils se révèlent aussi moins « accrocheurs » et moins adaptés aux contraintes des médias.

Pourtant, ni ces contraintes d'audience ni le caractère spectaculaire du sujet proposé ne suffisent à expliquer la sympathie manifeste dont bénéficie la cause de l'interdiction des armes à sous-munitions dans les médias, qui tient avant tout au caractère consensuel de la cause défendue.

2.2.3 Défendre une cause consensuelle

En dénonçant l'impact des armes à sous-munitions sur les victimes civiles, en expliquant de surcroît que parmi ces victimes, les enfants sont touchés en majorité, donc en se plaçant du côté de la justice et des droits de l'homme, Handicap International propose de défendre une cause « juste ». C'est en règle générale une des caractéristiques principales des causes humanitaires, auxquelles personne ne s'oppose. Il apparaît important ici de tenir compte de cette spécificité pour expliquer pourquoi les ONG parviennent à se faire entendre, et pourquoi les autorités publiques n'y parviennent pas, voire renoncent à se faire entendre des médias. Le caractère consensuel de la cause défendue par Handicap International explique donc la sympathie spontanée des soutiens recherchés. Derrière les propriétés argumentatives qui assurent la crédibilité et la réussite de la dénonciation, l'apparente « évidence du bien fondé de la cause » garantit à l'association le maintien d'une situation de monopole de la dénonciation, qui prive les autorités publiques du recours aux médias pour faire entendre leurs arguments et défendre leur position. C'est avant tout de là que découle la capacité de l'association à imposer la cause dans l'espace public. Les acteurs institutionnels que nous avons rencontrés en entretien mentionnent tous la difficulté qu'ils ont eue à s'exprimer publiquement pour défendre la position de la France.

Le problème avec les ONG c'est que, en gros, eux, ils ont la vérité, si vous ne les suivez pas vous êtes un salaud.

²¹⁰ Ibid. p.134.

Entretien à la division maîtrise des armements, État-major des Armées,
ministère de la Défense, juin 2008

Les ONG, c'est très difficile de travailler avec eux. On les a vu un certain nombre de fois, mais eux, ils sont dans une optique de propagande et de mettre la pression, de polarisation. [...] Vous étiez au truc de l'Assemblée ? Vous avez vu d'un point de vue technique, le cas était tranché, ces armes sont des saloperies, voilà je vous le prouve par A+B, maintenant circulez il n'y a rien à voir. Et vous si vous essayez de lancer un débat technique, non c'est fini, le cas a déjà été réglé, on vient de vous l'expliquer donc c'est fini.

Entretien à la division maîtrise des armements, État-major des Armées,
ministère de la Défense, juin 2008

Parce qu'elle est centrée sur les victimes, et qu'elle refuse les débats techniques sur les différents types d'armes, la dénonciation rend du même coup sa critique publique impossible, d'une part parce que la complexité technique des enjeux rebute les médias, d'autre part parce que cette critique se trouve dénuée de toute force sociale. Si Handicap International détient le monopole de la dénonciation, c'est avant tout parce que les adversaires de la cause se trouvent dans une position inconfortable où ils défendent une position « indéfendable » publiquement. Dès lors, ce silence médiatique semble résulter davantage d'une forme d'autocensure que d'un refus des journalistes de se faire le relais de leurs revendications.

C'est difficile de dire « on veut absolument garder des armes » quand les mecs en face disent que ça tue des enfants. Donc ça... c'est très difficile nous on peut difficilement... En plus comme ils évitent systématiquement d'être mis en difficulté et qu'ils évitent tous les débats techniques, qui n'intéressent pas du tout la presse : ils ne vont pas comparer les trucs et les machins, les pourcentages, regardez là ça marche là ça ne marche pas, c'est merveilleux notre truc il tue dix fois moins d'enfants que les autres. Ben oui, mais il tue quand même des enfants, c'est inadmissible, donc on est coincé, on est vraiment sur la défensive.

Entretien à la division maîtrise des armements, État-major des Armées,
ministère de la Défense, juin 2008

Défenseurs d'une cause « irréprochable »²¹¹, les activistes disposent alors d'une capacité durable à communiquer sur leur action et à se tailler une aire de visibilité et d'audience, sans susciter d'opposition publique. A l'inverse, les acteurs institutionnels, considérés dans le modèle de Hall comme des sources officielles, accréditées par les journalistes, se trouvent réduits au silence.

Ils faisaient des trucs qui étaient d'ailleurs horribles, pas pour moi, mais en termes de démarche. J'ai participé à un certain nombre de débats, les débats étaient toujours introduits par un malheureux démineur serbe qui avait perdu ses mains. Tout ça est parfaitement vrai. Le boulot de négociateur c'est de

²¹¹ Ibid. p. 135

savoir qu'il y a ça, que c'est la raison pour laquelle on est accepté dans cette négociation et en même temps, de ne pas être dans le pathos et tout ça. Et c'est toujours la limite avec les ONG. il y a un moment, et c'est normal, encore une fois, c'est chacun son boulot, quand Jean-Baptiste Richardier me dit j'ai vu des gosses sauter dessus au Liban, je ne vais pas dire « je m'en fous des gosses », c'est pas vrai, mais on ne parle pas du même sujet .

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères

Tant que le problème des armes à sous-munitions est exprimé publiquement dans les canons du discours humanitaire, Handicap International est le seul acteur capable de médiatiser sa position et de publiciser ses revendications et la perspective d'une vaste controverse apparaît impensable. Par conséquent, l'affrontement avec les pouvoirs publics se déroule nécessairement dans d'autres espaces, et sur d'autres enjeux, auxquels les activistes se voient contraints d'adapter leurs stratégies. L'extrait d'entretien que nous venons de citer exprime bien ce déplacement des enjeux. Dès lors, pour comprendre comment cette visibilité médiatique de l'association exerce une influence sur les pouvoirs publics, il faut observer ce qui se joue dans ces espaces de confrontation plus informels et plus confidentiels.

3. « Communication » ou « plaidoyer » : stratégies de campagne et contraintes du discours humanitaire

Dans le chapitre 1, nous avons évoqué l'émergence et la structuration des services de la communication et du plaidoyer au siège. Observons à présent leurs logiques d'action, leurs méthodes de travail et les modalités de leur coordination au sein de l'association. Nous avons distingué plus haut les organisations « institutionnalisées », rodées au dialogue avec les gouvernements et les organisations de contestation, orientées vers la dénonciation publique. Handicap International appartiendrait, par son histoire, ses pratiques de mobilisation et son identité médicale à la seconde catégorie. Cette distinction ONG de plaidoyer/ONG de protestation nous semble opératoire pour comprendre les difficultés de coordination au sein de la coalition transnationale. Sans chercher à établir une démarcation stricte entre des types d'organisations, il faut plutôt voir comment ces registres d'intervention se combinent au sein des organisations. Certes, Handicap International se distingue de *Human Rights Watch* par ses pratiques de dénonciation publique, mais elle mène aussi des actions de « plaidoyer » auprès des administrations et des cabinets ministériels. Cette dualité des pratiques renvoie donc avant tout à une

division du travail en interne entre les services de la communication et des relations presse et les services du plaidoyer. Et s'il arrive que ces deux logiques d'action entrent en concurrence, communicants et chargés de plaidoyer cherchent la plupart du temps à coordonner leurs actions.

3.1 La communication, nouvelle compétence des organisations humanitaires : des campagnes de sensibilisation au service du « plaidoyer »

Nous montrons ici dans quelle mesure l'activisme médiatique exerce une influence sur les décisions des pouvoirs publics. À cette occasion, nous questionnerons la capacité de l'association à construire un problème public. Reprenant les analyses de Schlesinger, nous nous sommes penchés précédemment sur les stratégies des sources d'information ; considérons maintenant ces sources comme des « détenteurs de pouvoir »²¹².

3.1.1 Le développement d'un activisme médiatique : entre enjeu d'image et défense de cause

La communication des ONG humanitaires recouvre différents aspects : la communication interne et la mobilisation des militants d'une part, les manifestations et les campagnes de sensibilisation de l'opinion publique d'autre part. Mais cette distinction communication interne/communication externe, si elle se traduit souvent dans la structure par une division du travail entre les services, reste difficile à établir nettement. En pratique, c'est avant tout par ses objectifs qu'est définie la fonction de communication des organisations humanitaires : « porter dans l'espace public un témoignage sur des situations de conflit, financer les programmes et les frais de structure, faire connaître « une marque », mobiliser ceux qui participent à l'œuvre humanitaire, salariés, bénévoles, volontaires, donateurs... »²¹³. Dans cette logique de définition par les objectifs, les acteurs distinguent nettement la communication institutionnelle et les activités de sensibilisation. Ils opposent ainsi la communication institutionnelle qui fait la promotion des actions de terrain et réaffirme l'identité de l'organisation, et les activités de sensibilisation et de mobilisation qui cherchent avant tout à informer sur des « situations dramatiques » particulières.

²¹²Schlesinger (Philip), 1992.

²¹³Dauvin (Pascal), 2010, « La communication des ONG humanitaires. Quelques réflexions sur un objet « fuyant »... », *La communication des ONG humanitaires*, <http://www.grotius.fr>

Une campagne institutionnelle, c'est une campagne de marque, on communique sur l'identité, sur la marque de l'association. Donc tu peux la faire multimédia, donc de l'affichage, radio, télé, annonces presse, cinéma. Et tu as un visuel avec un message. Et tu peux avoir un message purement institutionnel, où là tu fais la promotion de la marque Handicap International. Par exemple entre 1991 et 1992, les campagnes étaient axées sur la mention du « vivre debout ». Ça permettait d'installer la marque Handicap International et la communication ne se faisait qu'au niveau du « vivre debout » : « quand vous faites un geste d'autres font un pas, Handicap international », « Handicap international réapprend aux hommes à marcher ». Voilà, c'est de l'institutionnel parce que tu fais la promotion de la marque et en une phrase tu essaies d'informer le public sur ce que tu fais : « Handicap International réapprend aux hommes à marcher ». Ensuite, à partir de 1994, c'était thématique, et là, c'était de la sensibilisation puisque..., évidemment ça fait la promotion d'Handicap International aussi, mais puisqu'on a communiqué sur les mines et on a commencé avec un visuel où il y avait un « NON » dessus et « chaque mois, même en temps de paix, les mines antipersonnel tuent ou mutilent je ne sais plus combien de personnes. Avec Handicap International dites-non aux mines antipersonnel ». Et après ça a été évolutif année après année jusqu'à 2000 où on a axé la communication sur les droits des victimes. Voilà, ça, c'est de la sensibilisation.

Entretien au service communication d'Handicap International, juillet 2009

Mais ces distinctions entre communication institutionnelle et activité de sensibilisation sont opératoires surtout pour saisir la complexité de la communication des organisations humanitaires. Car c'est aussi une image de l'association qui est véhiculée dans les campagnes de sensibilisation. C'est d'ailleurs pour des raisons de visibilité que les associations de la CMC mènent les campagnes nationales en leur nom, et apportent un soin particulier à apposer leur logo à côté de celui de la coalition sur tous les supports de campagne. De ce point de vue, il apparaît délicat de séparer ces deux piliers de la communication, tant les campagnes jouent à la fois sur la notoriété de l'association, la recherche de soutien et la sensibilisation à la cause. La campagne contre les mines fournit un premier exemple de ces campagnes globales, mêlant ainsi étroitement défense de cause et communication sur la « marque » Handicap International. C'est de là que date l'apparition de la communication comme moyen d'action. La professionnalisation de cette fonction révèle bien l'importance tactique que revêtent pour les dirigeants la médiatisation et la communication avec la presse pour assurer la visibilité de l'association et de la cause.

À la fois définisseur primaire du problème et défenseur d'une cause consensuelle, Handicap International a donc toutes les chances, non seulement d'« être vu », mais surtout d'« être bien vu »²¹⁴. C'est à cette condition que la communication constitue une

²¹⁴ Champagne (Patrick), 1984, « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol.52, n°1, p.31.

arme efficace pour peser sur les pouvoirs publics, par l'intermédiaire des médias et de l'opinion publique.

3.1.2 Exer

L'attention à la mise en scène médiatique de la mobilisation, rendue explicite dans l'article de Patrick Champagne sur la manifestation, correspond à l'idée selon laquelle une manifestation réussie n'est pas seulement une manifestation qui déplace et réunit un grand nombre de personnes, mais surtout un événement capable d'attirer l'attention des médias et de produire des articles, des interviews de dirigeants ou des compte-rendus à la télévision²¹⁵. Cette tendance s'avère d'autant plus essentielle que la mobilisation ne dispose pas d'une large base militante. La Pyramide de chaussures ressemble de ce point de vue à ces « manifestations de papier » dont parle Patrick Champagne : l'enjeu de l'événement est d'attirer l'attention des journalistes et d'imposer une image valorisante de l'association pour obtenir un maximum de retombées presse. Associant le travail de mise en évidence des stratégies de communication et de médiatisation des mouvements sociaux à une réflexion plus large sur le rôle de l'opinion publique dans le jeu politique, l'auteur explique alors comment, plus que l'événement lui-même, c'est sa couverture médiatique qui oblige les pouvoirs publics à réagir : « la manifestation ne produit les effets pour lesquels elle est organisée que si elle parvient à susciter de larges recensions dans la presse écrite, parlée et télévisée, point de passage obligé pour être perçue par le champ politique ».

A cet égard, les activistes sont conscients d'exercer leur influence sur les acteurs institutionnels de manière indirecte, par l'intermédiaire des médias. Le travail des relations presse est ainsi tout entier guidé par l'idée selon laquelle les médias peuvent faire changer les positions des responsables politiques et constituent de ce fait une arme efficace pour peser sur les responsables politiques.

Ce qui était très intéressant, c'est tout le travail avec les médias. Quelques articles bien sentis... tu as les centaines d'articles au sujet de la Pyramide de chaussures, mais les articles qui portent... tu l'as vu le quatre pages de Libération? Et d'ailleurs le revirement de Sarkozy, il est certainement lié à ça. [...] On aurait envoyé le rapport, ça serait passé complètement à l'as, ça n'aurait pas été repris. Donc le travail médias, en plus du travail de plaidoyer, il est primordial. Ça reste du microcosme ces articles, ça n'agit pas sur l'opinion publique, ça agit directement sur les personnes dont on parle depuis le début. Donc ce n'est pas tant l'écho du grand public que les personnes des

²¹⁵ *Ibid.*

affaires étrangères, des administrations qui voient l'article dans Le Monde, dans Libération, qui les reçoivent dans leur revue de presse. Ce n'est pas parce qu'ils ont l'impression qu'il va y avoir une prise de conscience, c'est parce que ça agit directement sur eux. C'est quelques journaux qui agissent directement sur les leaders d'opinion. [...] Sans la mobilisation, sans l'activité média, le plaidoyer ne porterait pas autant. Et l'article de Libération et Sarkozy qui change de position, c'en est la démonstration évidente. C'est notre mode de fonctionnement.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Et quand on les interroge sur les techniques de plaidoyer qu'ils mettent en place, les chargés de plaidoyer font toujours référence aux opérations de communication menées en parallèle :

Sur les méthodes de plaidoyer t'as les parlementaires et la com grand public, et là c'est un truc où on est assez fort. [...] Quand on a fait l'appel contre les BASM, c'était super, parce que nous, ça nous a permis de mobiliser des parlementaires, des figures emblématiques etc. Au niveau de la com ça fait un super truc, 100 personnalités, c'était super!

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Si les médias donnent du poids aux démarches de sollicitation des parlementaires, des cabinets ministériels ou des administrations, c'est parce qu'ils contribuent à créer l'événement ou à faire exister publiquement le problème dont ils se font l'écho. En ce sens, ils sont étroitement associés à la dynamique de constitution collective du problème.

3.1.3 Faire « événement » : la construction médiatique d'un problème public

Tenir compte du rôle des journalistes dans la publicité et la mise en visibilité des problèmes permet de mieux comprendre l'effervescence et l'agitation palpable du bureau des relations presse à la veille de grosses opérations de communication. Le travail des responsables communication et des chargés de relations presse n'est donc pas seulement d'informer les médias de la tenue d'un événement, mais de faire « événement », et de produire du « jamais vu »²¹⁶. La Pyramide de chaussures compte parmi les gestes symboliques de contestation et de mobilisation. La radicalisation du message, la dénonciation systématique de la position française et la scandalisation participent de cette même logique de publicité. Plus l'indignation est grande, plus le discours de l'association a des chances de se faire entendre et de faire « événement ».

Ce travail de publicité se révèle alors d'autant plus déterminant pour la campagne que le problème des sous-munitions est peu connu. En dehors d'événements particuliers comme

²¹⁶ *Ibid.*

les Pyramides de chaussures, les journalistes accordent en fait peu d'attention au problème. Une communicante d'Handicap nous a ainsi confié lors d'une discussion informelle que malgré ses sollicitations, *Le Canard Enchaîné* n'avait jamais « accroché » et que le soutien de *Charlie Hebdo* s'était avéré difficile à obtenir:

« Charlie Hebdo, *c'était pas gagné d'avance, on a fait un gros travail pour qu'ils soient avec nous* ».

Chargée des relations presse et VIP, Handicap International

En outre, le problème reste assez peu connu de l'opinion publique, et il est par ailleurs souvent confondu avec la problématique des mines antipersonnel. Traité par un groupe restreint de personnes au sein du ministère de la Défense et au sein du ministère des Affaires étrangères, il dispose en réalité d'une faible visibilité dans l'espace public. De sorte que la complexité du sujet est rarement portée à la connaissance du public et reste une affaire de techniciens et de juristes. D'où la nécessité d'interroger la *publicité* du problème.

En effet, si l'on définit les problèmes publics comme « des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques »²¹⁷, la question se pose de savoir si le problème des armes à sous-munitions constitue un véritable *problème public*, dès lors que ses défenseurs contrôlent sa définition et son interprétation dans les médias, que le bien-fondé de cette dénonciation est rarement mis en débat dans les médias et que ses adversaires se trouvent privés de leur capacité à s'exprimer publiquement. Prise à témoin sur une cause consensuelle, l'opinion publique *ne peut qu'être favorable* à la cause. De même que le nombre de signatures de la pétition, le résultat du sondage IPSOS du printemps 2007 ne doit pas nous induire en erreur à cet égard. Le taux élevé de réponses favorables à l'interdiction tient en effet avant tout au caractère irréprochable de la cause. Il révèle surtout l'absence de controverse publique sur le sujet.

²¹⁷ Cefaï (Daniel), 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 75, p. 51.

Sondage : 87 % des Français pour une interdiction immédiate des BASM.



« Un sondage exclusif IPSOS / Handicap International, réalisé à la veille de l'élection présidentielle, révèle que 87% des Français souhaitent que le prochain président interdise les BASM aussitôt après son élection.

Interpellés par Handicap International, Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy, les deux candidats qualifiés pour le second tour, se sont engagés en faveur de l'interdiction de ces armes s'ils étaient élus. Handicap International et les 310 000 signataires de la pétition contre les BASM veilleront à rappeler le vainqueur de ce scrutin, qui sera désigné le 6 mai, à ses engagements ».

source : Handicap International²¹⁸

Les réflexions de John Dewey sur la participation du public décrivent bien cette situation : « nous devons abandonner l'idée que le peuple gouverne. Nous devons plutôt adopter la théorie selon laquelle, par leur mobilisation occasionnelle en tant que majorité, les gens apportent leur soutien ou s'opposent aux individus qui gouvernent en réalité »²¹⁹. C'est pourquoi il convient mieux de parler d'un soutien de l'opinion publique que d'une vaste mobilisation de la société civile. En ce sens, l'opinion publique apparaît ici « plus prise à témoin qu'agissante, plus parlée que présente »²²⁰. La mobilisation reste avant tout celle « des porte-parole », qui mènent des actions d'éclat pour lesquelles ils convoquent des journalistes.

Si les méthodes de marketing et de communication fonctionnent pour la collecte de signatures et pour attirer l'attention des journalistes, l'activité de plaidoyer exige cependant de contrôler plus étroitement les énoncés. Le récit humanitaire proposé aux

²¹⁸ <http://www.sousmunitions.fr/actualites/>

²¹⁹ Dewey (John), 1984, *Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, traduction française 2003, p. 61

²²⁰ Garrigou (Alain), 1993, « Le scandale politique comme mobilisation », art. cit., p. 187.

journalistes et aux donateurs ou aux parlementaires et les logiques d' « ébranlement des sentiments » auxquelles il a recours ne peuvent pas être reproduit tels quels quand les activistes s'adressent aux diplomates ou aux militaires. Les deux démarches divergent de ce point de vue, donnant ainsi à voir les contraintes inhérentes à l'action de plaider des ONG humanitaires. Nous avons vu que la logique de communication conduit à exercer une pression indirecte sur les pouvoirs publics sollicités. Comment se coordonne-t-elle avec les actions de plaider ou de *lobbying*, qui consistent à discuter directement avec les acteurs administratifs en charge du dossier, avec les délégués gouvernementaux et avec les responsables politiques ?

3.2 Communication et plaider, concilier enjeu d'image et maintien du dialogue institutionnel avec les pouvoirs publics

Si les actions déployées en direction de la presse exercent une pression non négligeable sur les responsables politiques, elles créent parfois des situations inconfortables pour les représentants de l'association dans leurs échanges quotidiens avec les administrations ou les cabinets ministériels. Alors que l'objectif des campagnes de sensibilisation est une manière indirecte de faire pression sur les responsables politiques, le « plaider » vise, lui, à exercer une pression directe sur les responsables politiques et sur le personnel des administrations en charge des dossiers. L'évocation du soutien de l'opinion permet certes de donner du poids aux sollicitations des pouvoirs publics, mais à aucun moment les acteurs du plaider ne peuvent tenir le même discours que leurs collègues des services communication. Les logiques d'efficacité propres aux campagnes de publicité vont en effet, à quelques exceptions près, à l'encontre des pratiques de dialogue avec les acteurs administratifs et les gouvernements.

Je t'avoue que moi j'étais plaider et j'avais aussi du mal à voir les déclinions grand public. Parfois ça ne satisfaisait pas, parfois c'était super.

Entretien au bureau du plaider d'Handicap International, janvier 2010

Communication et plaider correspondent en effet à deux types de prise de parole publique bien distincts. La stratégie de scandalisation, qui correspond avant tout à une stratégie de communication, impose une posture radicale, facile à tenir dans la presse, mais qui s'avère, pour les chargés de plaider, difficile à tenir en coulisses, dans le cadre de leurs échanges avec les administrations et les cabinets ministériels. Engagés dans une démarche de négociation avec les responsables politiques et les délégués gouvernementaux, les chargés de plaider se trouvent dans une position inconfortable où

stratégies de présentation de soi et stratégie de négociation entrent en contradiction. Pour des raisons d'identité de l'association et d'impératifs tactiques, leurs collègues de la communication véhiculent un message radical et adoptent une position jusqu'au boutiste, ne laissant entrevoir aucun compromis possible, quand l'objectif d'un maintien du dialogue institutionnel impose aux responsables du plaidoyer une position de compromis.

A l'époque de la campagne contre les mines, je m'occupais de la partie politique et diplomatique de la campagne. Et l'avantage qu'on avait, et que la génération Handicap International/CMC n'est pas arrivée à reproduire, c'est que moi je m'occupais de la partie diplomatique et Jean-Baptiste Richardier s'occupait de la partie com, pression, mobilisation de l'opinion publique. Et on s'engueulait en permanence ... et c'est comme ça qu'on a découvert comment ça marchait la négociation et la diplomatie, parce que moi j'étais en contact direct avec des gens, au niveau des militaires, des politiques, des diplomates qui me faisaient comprendre qu'ils faisaient des efforts, et des gens en qui j'avais confiance parce que je savais qu'ils se battaient dans des réunions pour faire avancer les choses. Et moi je sortais des réunions où il y avait eu des avancées, j'étais vachement content, comme eux, je me rendais compte qu'ils avaient fait vraiment des efforts, et puis Jean-Baptiste qui me sortait deux jours après un communiqué de presse en disant « c'est inacceptable, c'est pas du tout ce qu'on a demandé ».[...] J'ai souvenir d'une convocation... il y avait Xavier Emmanuelli comme ministre de l'action humanitaire en 1995. Le cabinet de Xavier m'appelle un jour en disant, il faut absolument que vous veniez, le docteur Emmanuelli veut vous voir. J'ai sauté dans ma cravate et je suis allé au MAE. Et en gros c'était « putain, vous faites chier, tu te rends compte tout ce qu'on a fait, et puis vous avez publié je ne sais pas quel article, moi j'ai reçu un coup de téléphone de l'Élysée en disant que Handicap c'était pas crédible parce qu'on croyait qu'on avait affaire à des gens sérieux avec lesquels on pouvait parler »... Donc tu vois, on était dans des logiques un peu comme ça. [...] L'arrêt de la fabrication et l'interdiction de la vente, c'était une vraie avancée, dont Xavier, en tant que ministre, pouvait être fier, parce que ça avait été des bagarres interministérielles fortes. Donc il était content, à titre personnel, il était content de nous le dire, et en fait, ça doit être assez désagréable de se faire allumer par des gens qui disent « oui, mais en fait c'est une demi-mesure, c'est ridicule, ça suffit pas ». Donc je pense que dans cette tension nécessaire à la négociation, il y a des choses qui ne sont pas forcément très faciles à vivre sur le plan personnel.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

Il y a des moments où nous, on essayait de dialoguer avec la France, on avait l'impression qu'ils faisaient un pas et t'avais la com qui nous pondait un communiqué de presse, alors c'était toujours « HI dénonce la position française », et on disait « non, mais arrêtez, c'est pas idéal pour nous... il faut aussi les encourager à aller plus loin, donc si à chaque fois on leur casse du sucre dessus, ils vont dire, bon on en a marre ». Donc plusieurs fois on s'est affrontés. On trouvait souvent qu'ils allaient trop loin à la com et en général on arrivait à revenir à un truc un peu mieux balancé où eux acceptaient de nuancer, ou parfois on trouvait que ça allait encore un peu trop loin mais bon, ça passait. Donc oui, on a eu ce problème-là : au plaidoyer, on est leurs interlocuteurs, on ne peut pas se permettre de sortir des messages pas nuancés en com. Et à la com, ils nous disaient, oui, mais la com c'est ça, il faut que le

message soit très simple, il faut qu'il y ait des méchants. Et nous on disait oui, mais dans les faits c'est pas ça, c'est beaucoup plus subtil leur position. Au plaidoyer, on savait que c'était pas exact ce qu'ils voulaient dire.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Si les modalités d'intervention auprès des pouvoirs publics imposent quelques assouplissements, l'association reste tenue par une forte contrainte d'identité : au souci de ne pas rompre le dialogue avec les autorités s'ajoute ainsi celui de ne pas rompre avec l'opinion publique, les médias et les donateurs en adoptant une position de compromis avec les pouvoirs publics, peu fidèle à l'identité de l'association :

On a quand même un rôle à tenir : si nous on ne le dit pas, qui va le dire qu'il faut rester vigilant ?

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Il faut allier l'efficacité du plaidoyer à.... parce qu'on vit aussi grâce aux donateurs, donc on a besoin, pour faire nos actions, d'être reconnu, d'être visible. Donc c'est un équilibre qu'il faut trouver.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Au final, se poser la question de savoir comment les ONG font pression sur les gouvernements, au niveau national et international, revient à se demander comment elles gèrent cette dualité de l'espace de confrontation. La radicalisation du message ne se lit n'apparaît alors pas seulement comme une stratégie de négociation, mais surtout comme un enjeu d'identité et de crédibilité pour l'association. Elle découle directement de la logique de publicisation et de médiatisation mise en place au niveau national pour recueillir le soutien du public et faire pression sur les pouvoirs publics. Si ce positionnement au niveau national est intéressant pour comprendre le travail quotidien des acteurs transnationaux, y compris dans leurs échanges avec les pouvoirs publics, la prise en compte de l'organisation transnationale de la contestation reste malgré tout la ressource principale de l'association. Car la décision politique du désarmement ne dépend pas uniquement de la « bonne volonté » des pouvoirs publics français, mais suppose l'ouverture d'une négociation diplomatique et l'adoption d'un accord inter-étatique. Aussi tout l'enjeu consiste-t-il, pour les activistes, à maintenir la pression en attendant l'opportunité de lancer un « processus parallèle », et, pour les pouvoirs publics, à désamorcer cette pression et à jouer, dans les négociations de la Conférence du désarmement, pour ne pas voir la question mise à l'ordre du jour.

Deuxième partie : construire la décision
politique. Stratégie défensive et blocage
de la controverse

Chapitre 4 : Définir la « position française » . L' « expertise réussie » des technocrates du ministère de la Défense

« Déclarer d'un dossier qu'il est technique, c'est le soustraire à l'emprise du débat public ; reconnaître sa dimension sociale, c'est au contraire lui redonner une chance d'être discuté dans des arènes politiques. On comprend pourquoi les acteurs mobilisent leur énergie pour imposer leurs points de vue. Selon la réponse adoptée, ils verront leur position confortée ou au contraire remise en cause ». Callon (Michel), Lascoumes (Pierre), Barthe (Yannick), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, p. 45.

Telle qu'elle s'exprime dans les lettres officielles adressées au directeur général d'Handicap International, dans les déclarations publiques de la délégation française aux réunions d'experts de la Convention sur les armes classiques à Genève ou dans les réponses du gouvernement aux questions parlementaires, la « position française » se caractérise, entre le début de l'année 2004 et la fin de l'année 2006, par son opposition

catégorique à l'idée d'une réglementation spécifique des armes à sous-munitions. Durant cette période, la réponse des autorités publiques aux interpellations des activistes se borne en effet toujours à évoquer les efforts consentis par la France dans ce domaine et à en déduire l'inutilité d'une interdiction. Le caractère transversal du dossier invite alors à mettre en lumière les mécanismes de coordination interministérielle et les conditions d'émergence de ce consensus. Surtout, la rigidité des institutions concernées, structurées autour d'administrations anciennes, fortement hiérarchisées et ancrées dans des traditions solides²²¹, questionne l'autonomie du pouvoir politique dans la gestion de ce dossier. Dès lors, s'intéresser au processus décisionnel français suppose de tenir ensemble ces différentes dimensions intra- et interministérielles. Aussi proposons-nous dans ce chapitre de mettre l'accent sur les relations entre les acteurs politiques et administratifs des deux ministères pour expliquer le contenu de la « position française » et le consensus qui s'en dégage.

Vue sous cet angle, la « position française » apparaît alors largement tributaire de la position du ministère de la Défense. En effet, quand on isole le travail de gestion du dossier au sein de chaque ministère et qu'on observe séparément l'élaboration de la « position Défense » par l'état-major des armées et celle de la « position française » par les diplomates, il apparaît nettement que la seconde reprend presque point par point les éléments de la première, s'alignant alors sur les solutions techniques proposées par le ministère de la Défense. Ce constat empirique surprend, surtout si l'on tient compte du caractère *a priori* contradictoire des principes humanitaires véhiculés par le Quai d'Orsay et des objectifs de sécurité et de défense visés par la politique militaire. Tout l'enjeu de ce chapitre consiste alors à rendre compte de ce consensus autour de la « position Défense », en expliquant comment, détentrice de l'expertise technique sur le sujet des armes à sous-munitions, l'administration du ministère de la Défense parvient à influencer le contenu de la « position française » sur le dossier. Attentive à la fois au poids des acteurs dans le processus de décision, aux ressources qu'ils mobilisent, aux contraintes auxquelles ils doivent faire face, aux argumentaires et aux stratégies discursives qu'ils échafaudent pour justifier leur position, nous cherchons surtout à questionner les conditions et les fondements de cette « expertise réussie »²²² des acteurs administratifs du ministère de la

²²¹Guisnel (Jean), 1990, *Les généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La Découverte et D'Albion (Jean), 1991, *Une France sans défense*, Paris, Calman-Lévy, cités par Irondelle (Bastien), 2003, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire*, Thèse pour le doctorat en science politique, Sciences Po Paris, p. 17.

²²²Bessy (Christian), Chateauraynaud (Francis), 1995, *Experts et faussaires. Pour une sociologie de la perception*, Paris, Métailié, p.235

Défense. Derrière l'analyse de la construction de la décision politique, c'est donc bien un questionnement de la notion d'expertise qui est en jeu dans ce chapitre.

Si l'on peut voir dans cette technicisation du dossier le résultat d'une stratégie réussie des militaires de l'état-major des armées pour « imposer leur point de vue »²²³ aux décideurs politiques, la faiblesse des enjeux stratégiques et industriels qui caractérise le sujet des armes à sous-munitions explique difficilement l'énergie déployée pour « soustraire le dossier au débat politique ». Faudrait-il déduire de cette influence des technocrates du ministère de la Défense l'existence d'une indifférence politique à l'égard du dossier ? A moins que derrière cette technicisation il ne faille déceler un intérêt des autorités publiques à maintenir la faiblesse des enjeux et à mettre en échec les tentatives des activistes pour constituer le sujet en problème public. Il y aurait de ce point de vue moins une prise de pouvoir par les instances techniques qu'une capacité des acteurs administratifs à s'aligner sur les exigences et les contraintes des décideurs politiques. C'est à travers la discussion de ces trois hypothèses que nous proposons d'explorer les logiques à l'œuvre dans la construction de la décision politique.

Pour rendre compte du consensus qui s'établit autour de la « position Défense » dans le processus de construction de la décision politique, on pourrait tout d'abord évoquer la compétence technique et le savoir spécialisé des fonctionnaires de l'état-major des armées. En tant que détenteurs de connaissances exclusives²²⁴ sur les armes à sous-munitions, ces fonctionnaires joueraient donc un rôle central dans la gestion du dossier. Pourtant, si cette définition de l'expertise permet d'expliquer que les responsables politiques confient le dossier à l'état-major des armées, il s'agit là plus d'un type de justification « indigène » que d'une réelle analyse sociologique de l'étendue de leur influence. S'il apparaît naïf de considérer le monopole de la compétence comme une explication de l'influence des acteurs administratifs dans la décision, il faut alors attribuer leur poids à une stratégie consciente de *monopolisation* de la compétence, et y déceler la manifestation d'une « énergie » déployée « pour imposer leurs points de vue »²²⁵. Dès lors, s'interroger sur le rôle de ces fonctionnaires du ministère de la Défense dans la définition de la « position française » implique d'analyser leur influence sous un angle

²²³Callon et alii, 2001, *op. cit.*, p. 45.

²²⁴Paradeise (Catherine), 1985, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, n° 1, pp. 17-31.

²²⁵Callon (Michel), Lascoumes (Pierre), Barthe (Yannick), 2001, *op. cit.*, p. 45.

nouveau. En ce sens, ce que dit Yannick Barthe²²⁶ du nucléaire en général peut se dire du problème des armes à sous-munitions en particulier : le consensus autour de la « position Défense » résulterait alors d'une imposition des contraintes de l'état-major « au détriment du pouvoir de décision des responsables politiques ». Cette « captation de pouvoir »²²⁷ par les instances techniques serait ici d'autant plus plausible que le sujet des armes à sous-munitions s'inscrit dans un domaine d'action publique où l'autonomie du pouvoir politique est souvent réputée faible.

Pourtant, si l'on peut attribuer le contenu de la « position française » au poids des militaires, il faut néanmoins se garder de réduire le rôle de ces experts à un effet de réseau²²⁸. Les mises en garde de Christian Bessy et de Francis Chateauraynaud à ce propos sont éclairantes : « l'attention portée exclusivement à la configuration professionnelle dans laquelle agit l'expert conduit à écarter soit comme purement « techniques », soit comme « arbitraires » ou « circonstanciels », les épreuves qui engagent les corps (des personnes et des objets) »²²⁹. C'est peut-être à cet égard une des faiblesses de l'analyse stratégique de ramener l'influence des acteurs à leur place dans le système d'action²³⁰, sans considérer le contenu des discours et des objets qui focalisent leur attention. Sans tomber dans l'excès inverse en considérant uniquement les discours de justification²³¹, le recours à la sociologie de la traduction²³² apparaît un bon moyen de saisir les conditions de production d'un accord entre les acteurs. Car c'est bien de cela qu'il s'agit quand nous parlons d'

²²⁶« Pour beaucoup, le nucléaire est l'illustration quasi parfaite d'un mode de rapport entre savoir spécialisé et pouvoir politique dans lequel, pour reprendre l'analyse classique de Jürgen Habermas, les instances politiques ne conservent qu'une activité de décision tout à fait fictive. Dans ce que le philosophe allemand appelle le « modèle technocratique », les contraintes objectives mises en évidence par les spécialistes s'imposent au détriment du pouvoir de décision des responsables politiques. Ces derniers se contentent alors d'enregistrer mais aussi, le plus souvent, d'assumer et de légitimer des choix en les présentant comme des réalités incontournables sur lesquelles il n'y aurait pas lieu de revenir », Barthe (Yannick), 2006, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, p. 4.

²²⁷Le problème des armes à sous-munitions pourrait ressembler à celui du stockage des déchets nucléaires tel qu'il est décrit par Yannick Barthe : son « irruption bruyante dans l'espace public et médiatique », suite à la mobilisation des ONG et aux stratégies de « scandalisation » des activistes, suscite « l'activation fugace du champ politique », avant d'être pris en charge par des « instances de captation qui, en les requalifiant en termes techniques ou administratifs limitent de manière efficace l'immixtion du politique », Barthe, 2006, p. 11.

²²⁸Bessy (Christian), Chateauraynaud (Francis), 1995, *op. cit.*, p. 235.

²²⁹*Ibid.*, p. 234.

²³⁰Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), 1977, *L'acteur et le système*, *op. cit.*

²³¹Boltanski (Luc), Thévenot (Laurent), 1991, *De la justification*, Paris, Gallimard, NRF essais.

²³²Callon (Michel), 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 36, pp. 169-208 ; Callon (Michel), Latour (Bruno), 1991, *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte.

« expertise réussie ». Sans négliger l'importance des réseaux d'acteurs dans la compréhension des modalités de gestion du dossier, c'est sans doute surtout dans les opérations de « transcodage juridico-technique »²³³ qu'il faut chercher l'explication du consensus autour de la « position Défense » et, partant, de la capacité des militaires à convaincre leur hiérarchie et leurs homologues du Quai d'Orsay du bien-fondé de leur position. Dans cette optique, on distingue alors les opérations de transcodage interne qui visent à rassembler l'information et la traduire pour établir une « position Défense », des dynamiques de transcodage externe dans un contexte de forte interdépendance avec le ministère des Affaires étrangères²³⁴. Parce qu'il propose à la fois une qualification du problème, une définition des enjeux, une relecture des normes en vigueur et une recherche de solutions²³⁵, le transcodage juridico-technique constitue une ressource essentielle pour les fonctionnaires du ministère de la Défense. On ne peut ignorer à ce titre ce que le rôle d'experts publics fournit aux militaires de l'état-major comme source de pouvoir dans la décision. La gestion du dossier des armes à sous-munitions ressemble en ce point aux situations d'expertise publique²³⁶ que Pierre Lascoumes identifie dans son analyse de la gestion administrative des pollutions, « on a affaire là, à un bel exemple de pouvoir juridico-technique où la même instance légifère sur les règles du jeu applicables, administre leur application, juge de leur violation et rend des expertises »²³⁷. C'est là toute la différence entre l'« expert mandaté », censé fournir une évaluation objective et désintéressée de la situation, et l'« expert instituant »²³⁸, dont le discours s'apparente surtout à une activité normative de légitimation de son intervention.

Mais là encore, si ce détour par la sociologie de la traduction permet de saisir ce qui fait la force de proposition des acteurs administratifs du ministère de la Défense, il revient à mettre l'accent sur le pouvoir des militaires dans la gestion du dossier. Or c'est justement cette hypothèse qu'une analyse du terrain d'enquête conduit à mettre en cause. Donc si le

²³³« Transcoder, c'est d'une part agréger des informations éparses et les lire comme une totalité ; c'est aussi les traduire dans un autre registre relevant de logiques différentes, afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci », Lascoumes (Pierre), 1994, *L'éco-pouvoir, op. cit.*, p. 22.

²³⁴On reprend ici à Pierre Lascoumes sa distinction entre transcodage interne et externe, *Ibid.* pp. 25-26.

²³⁵On retrouve ici les différentes étapes des processus de traduction décrits par Michel Callon « problématisation », « enrôlement », « intéressement » et « mobilisation ».

²³⁶Lascoumes (Pierre), 1986, « Place de la justice pénale dans le règlement des conflits », *Les affaires, ou l'art de l'ombre, les délinquances économiques et leur contrôle*, Paris, Le Centurion.

²³⁷*Ibid.*, p. 167

²³⁸Castel (Robert), 1985, « L'expert mandaté et l'expert instituant », Actes de la table ronde organisée par le CRESAL (Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire) à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985, pp. 82-92.

poids des acteurs administratifs de la Défense dans la gestion du dossier ne correspond pas simplement à une « activité de décision fictive » du politique, inhérente à un mode de gestion « technocratique », faut-il y voir au contraire le résultat d'une relative indifférence du politique ? La faiblesse des enjeux stratégiques et industriels qui caractérise le dossier des armes à sous-munitions permettrait d'abonder en ce sens. Mais le scandale potentiel et la menace que la mobilisation transnationale fait peser sur le personnel politique rend cette hypothèse de défausse du politique au final assez peu convaincante. D'où l'idée que le consensus partagé entre fonctionnaires et politiques, entre militaires et diplomates, pour cantonner le sujet dans sa sphère technique, résulte moins de l'imposition des contraintes de sécurité et de défense des états-majors aux décideurs politiques que de la capacité des acteurs administratifs à mettre en évidence l'acceptabilité politique de la décision qu'ils préconisent. C'est en ce sens que le terme de « technocrates »²³⁹ est intéressant. Car derrière ce que Yannick Barthe ou Pierre Lascoumes analysent comme des prises de pouvoir, il y a surtout dans la force de proposition de l'administration une capacité à anticiper les attentes des politiques. Ainsi, loin de considérer le travail administratif et le travail politique comme deux sphères nettement séparées, c'est bien dans la dimension politique du travail des administrations²⁴⁰ qu'il faut chercher les conditions de la réussite de leur expertise.

Au carrefour de l'analyse stratégique, de la sociologie de la traduction et de la sociologie de l'action publique, ce chapitre met donc en évidence les dynamiques à l'œuvre dans la construction de la « position française » sur le problème des armes à sous-munitions. Si l'on trouve dans la description du réseau des acteurs des éléments convaincants pour rendre compte du rôle prépondérant que jouent les militaires dans la gestion du dossier, la façon dont ceux-ci font valoir les contraintes des états-majors, tout en donnant des gages d'une prise en considération des préoccupations humanitaires, révèle que leur travail vise à limiter la politisation du problème, en y apportant des solutions techniques et administratives. Cette technicisation apparaît alors d'autant plus convaincante pour les responsables politiques qu'elle permet de maintenir la faiblesse de l'enjeu.

²³⁹Au sens où l'entend Jean-Michel Eymeri-Douzans de « techniciens généralistes de la mise en forme et de l'ajustement », ou de « médiateurs » entre le politique et le technique, Eymeri (Jean-Michel), 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (Jacques), 2003, *La politisation*, op. cit., pp. 47-77.

²⁴⁰Duran (Patrice), 1999, *Penser l'action publique*, op. cit. p. 123 ; Eymeri (Jean-Michel), 2003, *Ibid.*, p. 59.

1. Une gestion administrative du dossier : le pilotage par les militaires

Cibles privilégiées de la campagne de sensibilisation, les parlementaires et les responsables politiques ne sont pourtant pas les seuls acteurs de la décision. Pour répondre aux interpellations des ONG, ils se tournent vers les administrations compétentes, auxquelles est principalement dévolue la gestion du dossier. La description du réseau d'acteurs engagés dans le processus de définition et de négociation de l'action publique et des relations qui se nouent entre les différents services du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères, pointe l'existence d'un nombre restreint de porte-paroles, principalement acquis aux intérêts de la Défense.

1.1 Le rôle central de l'état-major des Armées (EMA) dans l'élaboration de la « position Défense »

Parce qu'elle vise des armes contenues dans les arsenaux des États, la mobilisation des ONG concerne en premier lieu les équipements et le budget du ministère de la Défense. Aussi le cabinet du ministère de la Défense est-il consulté en priorité. Et en l'absence de négociation diplomatique concrète, c'est avant tout à partir de son expertise que sera construite la « position française », même si celle-ci fait l'objet d'une intense coordination interministérielle. En concentrant l'attention sur l'élaboration de la « position Défense » et sur les acteurs qui la portent, nous mettons en lumière le rôle déterminant de l'état-major des armées (EMA), et de la division maîtrise des armements, dans le processus de décision.

1.1.1 Quand l'état-major des armées (s')assure la mainmise sur le dossier

Pour établir la « position Défense » sur les questions d'armement et de désarmement, le cabinet du ministère de la Défense peut faire appel à plusieurs services. Le plus souvent, c'est la direction des affaires stratégiques (DAS) qui est sollicitée²⁴¹. Au sein du ministère de la Défense, celle-ci peut se tourner alors vers l'état-major des armées (EMA), la délégation générale de l'armement (DGA), éventuellement la direction des affaires

²⁴¹ Sur le rôle de la DAS dans les processus de prise de décision dans le domaine des politiques de défense voir l'ouvrage de William Genieys (dir.), 2004, *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Éditions.

juridiques (DAJ), pour obtenir leurs avis et compléter ainsi l'analyse du problème dont elle a la charge. Le sujet des armes à sous-munitions apparaît comme l'un des rares sujets de désarmement non traité par la DAS. En effet, comme c'était le cas pour les mines antipersonnel, c'est l'état-major des armées qui est directement désigné par le cabinet du ministre pour piloter le dossier. Interrogés sur ce choix, les enquêtés ont souvent évoqué à cet égard un partage des tâches « normal » entre la DAS qui s'occupe de la maîtrise des armements nucléaires, biologiques et chimiques, et l'EMA, chargé de la maîtrise des armements conventionnels.

Pourquoi est-ce que c'est nous qui sommes pilote pour les armements conventionnels ? C'est parce que ça engage directement les capacités opérationnelles des armées. On l'a vu pour les sous-munitions, on l'a vu pour les mines, ce sont des armements qui sont mis en œuvre par les armées, donc dès qu'on y touche ça a des implications sur les capacités opérationnelles donc il faut être très vigilant là-dessus. Et les mieux à même de bien connaître et de prendre en compte ces problèmes, c'est l'état-major des armées.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense, juin 2008

Cet arbitrage en faveur de l'EMA lui confère ainsi une place de choix dans le processus de décision. Directement concerné par l'emploi des armes à sous-munitions sur les terrains d'opération, l'EMA a en effet tout intérêt à prendre lui-même en charge la gestion de ce dossier et s'assurer ainsi de la défense des intérêts des forces armées. Il apparaît dès lors que la gestion du dossier par l'EMA, loin d'être le simple résultat d'un arbitrage du cabinet du ministère de la Défense, représente en fait un véritable enjeu pour les représentants de l'état-major, mais également pour les représentants de la DGA :

La DAS n'est pas dans le processus, parce qu'en maîtrise des armements, vous avez les armements chimiques, biologiques et nucléaires sous pilotage DAS, et les armements conventionnels sous pilotage EMA. Ce qui explique que la DAS n'a jamais été dans le conventionnel... pour le plus grand bien de la sérénité de nos dossiers.

Entretien au département maîtrise des armements, DGA, février 2009

Ce principe formel de répartition des dossiers cache en réalité une lutte d'influence entre les deux structures. Organisme d'études et d'analyse en stratégie, la DAS remplit en effet un rôle de conseil et de proposition auprès du ministre de la Défense. Elle assiste en particulier le ministre dans l'élaboration des positions françaises dans les négociations internationales. Le sujet de l'interdiction des armes à sous-munitions pouvait donc très bien entrer, du fait de sa dimension multilatérale, dans le champ de compétence de la DAS. Donc si l'EMA gère seul le dossier au final, c'est qu'il est parvenu à conserver la

propriété du problème, en dépit des velléités de la DAS d'étendre ses prérogatives sur le dossier.

- Donc c'est systématique que la DAS n'intervienne pas dans le conventionnel?
- Elle a tenté, mais elle n'y est pas arrivée.
- Sur ce processus en particulier ?
- Oui, oui. Lorsque M., qui était du Quai d'Orsay, est arrivée à la DAS, elle s'est étonnée que la DAS ne soit pas pilote dans le conventionnel. Et puis elle est repartie et ça s'est arrêté là.

Entretien au département maîtrise des armements, DGA, février 2009

Ce qui s'est passé, c'est vraiment là une histoire de personnes. M. était sous-directrice à l'ASD/DT²⁴². Ensuite elle est passée à la DAS. Elle connaissait bien le dossier et elle a essayé de reprendre le lead sur le dossier et de le ramener à la DAS. La DAS n'était pas contre. Donc il y a eu tout un tas de tentatives pour reprendre la main, en disant c'est stratégique etc.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

L'enjeu de ce partage des tâches institutionnel est double. Non seulement il permet à l'EMA de conserver sa place d'interlocuteur privilégié du ministère des Affaires étrangères mais il renforce aussi sa position dans le système de relations avec le cabinet du ministre, rendant ainsi plus aisée la défense de ses intérêts auprès du pouvoir politique.

La DAS, ils vous interdisent de parler en réunion... il y aurait la DAS, il y aurait impossibilité de parler avec le ministère des Affaires étrangères j'aurais impossibilité de m'exprimer en négociation. Une délégation France, c'est une délégation composée d'hommes et de femmes de différents services et chacun peut librement s'exprimer pour faire défendre ses idées. Quand il y a la DAS, il n'y a qu'elle qui peut s'exprimer au nom de la Défense et tous les autres se taisent et elle sort des trucs qui ne sont pas toujours contrôlés, avérés, consolidés comme on dit...

Entretien au département maîtrise des armements, DGA, février 2009

Si nous insistons sur ce point, qui peut paraître anecdotique, c'est que la position de l'EMA n'est pas sans incidence sur la gestion du dossier. En effet, l'éviction de la DAS assure aux acteurs de l'EMA une place d'interlocuteur privilégié du cabinet. Ils y sont d'autant plus attachés que cette position leur offre la possibilité de défendre eux-mêmes les intérêts des forces dont ils assurent le commandement.

Si c'était passé à la DAS, je pense qu'on aurait perdu de vue les intérêts des armées en termes de conduite des opérations, on avait des intérêts techniques et on ne voulait pas se contraindre inutilement. [...] il y avait notamment tout un travail pour prendre en compte non seulement les armes existantes mais aussi les armes en conception. A la DAS, ils n'ont pas cette vision-là, ils ont une vision géopolitique et une approche politique des équilibres à travers la

²⁴²Sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du ministère des Affaires étrangères.

dimension militaire, énergétique. Le technique, c'est les états-majors, la DGA, la DAJ et l'EMA.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense, avril 2009

Désigné pilote du dossier, l'EMA est donc l'unique instance à même de définir les scénarios envisageables pour l'emploi des forces et dispose à ce titre d'un contrôle quasi total sur les méthodes à adopter pour défendre les équipements des forces armées.

Sur des sujets comme ça, ça fonctionne en boucle extrêmement courte. C'est un sujet sur lequel il n'y a pas de débat au sein du ministère. C'est-à-dire qu'il n'y a pas l'avis de la DGA, l'avis de la DAS, l'avis de l'EMA. En gros c'est un sujet sur lequel l'EMA est pilote, a la quasi-totalité des compétences à part le petit bout qui relève du juridique qui est à la direction des affaires juridiques. Et quand il y a une question posée sur le sujet, que ce soit par un parlementaire, par le quai d'Orsay, ça peut transiter par le cabinet, parce que ces questions arrivent au cabinet, il pose la question à l'EMA qui répond, qui prépare une sorte de projet de réponse si le cabinet est satisfait du projet de réponse, il le met en forme et il dit ça. Mais en gros c'est un aller-retour assez simple entre la division maîtrise des armements de l'EMA qui est en charge du dossier, le cabinet qui va répondre aux parlementaires et dans la zone intermédiaire, la réponse de l'officier traitant va passer par son chef de division et par sa direction générale pour être transmise au cabinet et va faire l'objet d'une validation formelle par le chef d'état-major des armées.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

Ce raccourcissement de la chaîne décisionnelle n'est pas sans conséquence pour le traitement politique du dossier. Car en accélérant la remontée de l'information vers le cabinet, il limite les alternatives et réduit ainsi considérablement l'éventail des choix et des connaissances mobilisées pour répondre aux interpellations de la société civile²⁴³. Dès lors, il s'agit de comprendre et d'expliquer comment s'organise cette concentration de l'expertise au sein de l'EMA en décrivant le fonctionnement concret de ce processus décisionnel.

1.1.2 Le rôle central de la division « maîtrise des armements » et la concentration de l'expertise en bas de la hiérarchie

Au sein de l'EMA, c'est la division « maîtrise des armements » (EMA/MA) qui traite les questions de désarmement et de maîtrise des armements. Placée sous l'autorité du sous-

²⁴³Claude Gilbert souligne bien comment dans un contexte de crise, la gestion des problèmes par des groupes restreints contribue fortement à un appauvrissement des alternatives envisagées. Il explique ainsi que les connaissances mobilisées se limitent ainsi presque toujours à celles des acteurs présents, sans recourir à des expertises extérieures, Gilbert (Claude), 1992, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophe et politique*, Paris, l'Harmattan.

chef d'état-major aux relations internationales, elle participe à la préparation et au suivi des négociations concernant la maîtrise des armements, et à la mise en œuvre des mesures et modalités correspondant à l'application des traités signés par la France dans le domaine de la maîtrise des armements. Chargée de suivre les travaux des organisations internationales, c'est à elle que revient le soin d'élaborer la position du ministère de la Défense sur ces questions. Elle devient l'unique outil de coordination et de synthèse des positions des différents services au sein du ministère de la Défense.

La division à l'intérieur de l'état-major des Armées n'est pas verticale mais horizontale. L'EMA/MA est pilote, il est en contact avec les armées et prend l'avis des autres divisions. En fait c'est assez simple. La question qu'on se pose c'est qu'est-ce qu'on a ? Parce qu'on ne connaît pas tout. A quoi ça sert ? Qu'est-ce que les États-Unis ont ? Donc en gros, ce qui se passe, pour établir la « position Défense », il faut savoir quelles sont les armes qu'on a, par quoi on les remplace.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

Pour l'officier traitant de l'EMA/MA chargé d'établir la « position Défense », tout l'enjeu consiste à défendre la capacité des forces, prévoir les conséquences financières d'un éventuel accord international et évaluer les enjeux d'un retrait anticipé des armes à sous-munitions détenues par l'armée française. Pour connaître les conditions d'emploi des armes à sous-munitions, le type de menace à laquelle ces armes permettent de faire face, la fréquence de leur utilisation, les effets recherchés par leur emploi sur les terrains d'opération, le comportement des armes sur le terrain, l'état des stocks, les programmes d'armement en cours et les besoins opérationnels des armées, il consulte différents services de l'EMA.

Dans l'armée de terre, vous avez deux bureaux, le bureau des systèmes d'armes et le bureau de conception des systèmes futurs. Le premier s'occupe des stocks, ils disaient voilà, on a tel matériel dans nos stocks, c'est un matériel qui coûte cher, qui répond à telle menace et qui a une date de péremption donc on doit le garder jusqu'à telle date. Et le deuxième qui donnait plutôt des informations sur le futur en termes d'emploi, de concept d'emploi avec les doctrines d'emploi qui vont derrière. Ils nous disaient voilà comment on peut évoluer sur les lances-roquettes multiples. Ensuite vous avez le STAT, c'est le service technique de l'armée de terre, eux, ils donnent des infos techniques. Et EMA-emploi avait aussi un rôle fondamental, c'est eux qui donnent le retour d'expérience des opérations extérieures, sur comment fonctionnent les armes à sous-munitions sur le terrain.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
avril 2009

Des ingénieurs de la DGA viennent compléter cette expertise en fournissant à la division maîtrise des armements des informations concernant les dispositifs technologiques prévus à plus ou moins long terme pour réduire les risques de dommages humanitaires.

La DGA est là pour indiquer les pistes technologiques qui permettent de trouver des solutions aux défaillances observées par les ONG.

Entretien au département maîtrise des armements, DGA, février 2009

La Direction des Affaires juridiques du ministère de la Défense apporte, enfin, son expertise juridique. Des échanges fréquents s'établissent tout au long du processus entre la division maîtrise des armements, le département maîtrise des armements de la DGA et la direction des affaires juridiques. Le chef du département maîtrise des armements de la DGA et un conseiller juridique du bureau des conflits armés de la DAJ sont d'ailleurs présents dans la délégation française. Ils assistent aux réunions diplomatiques sous l'autorité de l'EMA/MA et participent étroitement à l'élaboration de la « position Défense ». Le fonctionnement en boucle courte et le petit nombre d'acteurs impliqués dans la gestion du dossier accentuent encore la place prépondérante de la division maîtrise des armements dans la décision. Les analyses, les rapports et les compte-rendus de réunions de l'officier traitant sont transmis au directeur et au conseiller diplomatique du cabinet du Ministre de la Défense, par l'intermédiaire du chef de la division maîtrise des armements puis du chef de l'état-major des armées. C'est sur cette base que le cabinet Défense s'appuie pour rédiger les réponses du gouvernement aux questions parlementaires. C'est également de concert avec ce service que les communicants du ministère rédigent des communiqués de presse ou préparent des conférences de presse.

Acteurs centraux du processus de décision au sein du ministère de la Défense, les militaires de la division maîtrise des armements, établissent également un contact régulier avec les acteurs du ministère des Affaires étrangères. Présents dans toutes les réunions diplomatiques, ils représentent la Défense française auprès du ministère des Affaires étrangères et auprès des délégations des autres États parties aux négociations. C'est essentiellement par leur intermédiaire que se fait la coordination avec le ministère des Affaires étrangères.

L'EMA/MA a une vision d'ensemble de ce qui se passe dans les négociations diplomatiques, elle sait quelles sont les tendances, les dangers, le soutien des autres pays. Elle a cette vision d'ensemble que chaque armée ne peut pas avoir. L'avantage de l'EMA, c'est d'être au carrefour de toutes les expertises, c'est son métier de faire la synthèse et de poser les bonnes questions aux acteurs.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense, avril 2009

L'expertise se concentre donc en bas de la hiérarchie, dans les mains d'un nombre très restreint de fonctionnaires. La position des militaires de la division maîtrise des armements est d'autant plus déterminante dans l'élaboration de la « position Défense » qu'ils constituent un point de contact privilégié avec le ministère des Affaires étrangères. Disposant ainsi d'une autre source d'expertise, ils n'hésitent pas à se qualifier eux-mêmes de « véritables diplomates du ministère de la Défense »²⁴⁴.

1.2 Le dialogue interministériel : la construction d'un espace de discussion technique et la prise en charge des intérêts de la Défense

Par leur nature transversale, les questions de désarmement dépassent largement le cadre d'une gestion interne au ministère de la Défense. Et si les contraintes militaires et stratégiques orientent largement les prises de position initiales des États en matière de désarmement ou de maîtrise des armements, des considérations diplomatiques entrent également en ligne de compte dans la décision. Car en formulant leur demande d'intervention publique dans l'enceinte de la CCAC, les partisans de l'interdiction contraignent les États à se positionner, donnant ainsi une dimension diplomatique immédiate au dossier. Aussi l'enjeu consiste-t-il pour les militaires présents dans cette enceinte à trouver dans leurs échanges fréquents avec les diplomates un moyen de défendre leurs intérêts. En nous penchant sur le fonctionnement concret de cette coopération interministérielle, nous montrons comment l'interdépendance étroite entre les acteurs des deux ministères et le développement de liens horizontaux au niveau des services contribuent à la construction d'un espace de discussion technique qui facilite la prise en charge et la défense des intérêts des forces armées.

1.2.1 Le partage des compétences entre Défense et Affaires étrangères dans le domaine de la maîtrise des armements

Parce qu'elle se décide la plupart du temps au niveau inter-étatique, la maîtrise des armements est l'un des domaines où la question du partage des compétences entre Défense et Affaires étrangères se pose le plus. L'interdépendance se traduit alors par une

²⁴⁴Entretien informel à la division maîtrise des armements de l'état-major des armées, décembre 2008.

coopération étroite entre les différents services concernés et des liens étroits se tissent entre les fonctionnaires des deux structures, indépendamment des relations hiérarchiques qui organisent normalement ces rapports.

Contrairement aux distinctions traditionnelles selon lesquelles la gestion des relations extérieures relèverait de la compétence des diplomates en temps de paix et de celle des militaires en temps de guerre, les négociations diplomatiques en matière de désarmement sont un exemple de l'interdépendance étroite entre militaires et diplomates. Étroitement impliqués dans les instances de promotion et de défense du droit international humanitaire, les militaires participent en effet à toutes les réunions aux côtés des diplomates. Et si le chef de la délégation française dans ces instances est toujours l'ambassadeur de la France à la Conférence du Désarmement, il est toujours accompagné de son conseiller militaire et de l'officier traitant de la division maîtrise des armements de l'état-major des armées. Ces derniers prennent régulièrement la parole dans les réunions d'experts, rencontrent les experts militaires des autres délégations et discutent avec les activistes. Détenteurs de l'expertise technique et juridique sur les différents dossiers, ils jouent un rôle central dans la conduite des négociations.

La forte circulation des personnels renforce en outre cette imbrication étroite dans la gestion de la maîtrise des armements, achevant de bousculer les frontières traditionnelles entre action militaire et action diplomatique. Les postes d'attachés en ambassade sont un exemple classique de cette circulation des personnels. Durant notre enquête, le conseiller diplomatique de l'Ambassadeur de la France à la Conférence du Désarmement était un personnel civil du Ministère de la Défense. Mais l'exemple le plus frappant est celui de Camille Grand, aujourd'hui directeur de la Fondation pour la recherche stratégique. Chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (IFRI), spécialiste des questions de politique nucléaire et de non-prolifération, il devient chargé de mission au sein la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense, puis conseiller diplomatique adjoint du ministre de la Défense entre 2002 et 2006, avant de se voir confier le poste de sous-directeur des questions multilatérales et du désarmement au sein de la Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère des Affaires étrangères de 2006 à 2008. Si la présence à la DAS ou au cabinet Défense d'un expert sur les questions nucléaires pose peu de problèmes, elle est cependant loin d'être évidente au quai d'Orsay où ne sont recrutés que des diplomates de carrière ou des hauts-fonctionnaires. Ce parcours atypique s'est néanmoins révélé décisif pour le dossier des

armes à sous-munitions, créant un climat de confiance favorable aux échanges entre les acteurs administratifs des deux ministères.

1.2.2 L'intensité des échanges entre les administrations et le développement de liens horizontaux

Tel qu'il est défini formellement, le dialogue interministériel passe nécessairement par les cabinets ministériels. Une fois établie au sein de l'état-major des armées la « position Défense » est transmise au cabinet du ministre de la Défense, validée par le conseiller diplomatique et le directeur de cabinet avant d'être communiquée au cabinet du ministre des Affaires étrangères. Au ministère des Affaires étrangères, c'est la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement qui prend en charge le dossier. Celle-ci est dirigée par un sous-directeur et son adjoint, qui gèrent l'ensemble des dossiers qui relèvent de sa compétence. À l'échelon inférieur, un des rédacteurs de la sous-direction se voit confier le dossier des armes à sous-munitions.

La direction générale des affaires politiques et de sécurité chapeaute un certain nombre de directions. Parmi elles, la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement avec un directeur et un directeur adjoint. L'ASD a quatre sous-directions, dont la sous-direction DT, avec un sous-directeur et un adjoint au sous-directeur qui ont des vocations transversales ils chapeautent tous les sujets de la sous-direction. Et ensuite chaque sujet traité par la sous-direction est traité par un rédacteur.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

En pratique, de nombreux échanges informels ont lieu entre les bureaucrates de l'ASD/DT et ceux de l'EMA/MA avant que la « position Défense » ne soit validée par le CEMA ou le cabinet Défense.

Ce que je vous ai dit sur la « position Défense » c'est en théorie. En pratique, il y a beaucoup de documents qui arrivent tardivement si on fait le bouclage normal, donc en fait, avant que ce soit validé par le cabinet défense, on avait des échanges avec l'ASD/DT. On échangeait sur nos documents de travail. Il m'est arrivé d'aller expliquer notre position au conseiller diplomatique du cabinet défense. Et quand on partait à Genève, le Quai d'Orsay avait sa position, et nous, la nôtre mais il y avait presque pas d'écart sur la ligne à tenir. C'est lié aux sujets qu'on traite ensemble. L'ASD/DT travaille beaucoup sur les questions de désarmement, donc ils sont en contact très souvent avec les militaires.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
avril 2009

Les deux structures, ASD/DT et EMA/MA, fonctionnent donc de manière symétrique : le sous-directeur de l'ASD/DT gère l'ensemble des dossiers, et confie chaque dossier à un rédacteur. Sur tous les sujets en commun avec l'EMA/MA, il travaille de concert avec le chef de l'EMA/MA, qui délègue à son tour les dossiers aux officiers traitants. Les échanges se font alors nombreux entre le rédacteur de l'ASD/DT et l'officier traitant de l'EMA/MA, tandis que le sous-directeur et son adjoint dialoguent avec le chef de l'EMA/MA. Des liens étroits se tissent *horizontalement* entre les fonctionnaires des deux structures, à chaque niveau hiérarchique, pour prendre en charge cet enjeu transversal. Le rédacteur et l'officier traitant participent aux réunions diplomatiques au sein de la délégation française. Si bien que la majorité des échanges se fait sans l'intermédiaire de leurs supérieurs hiérarchiques respectifs, lors des réunions diplomatiques, par téléphone ou par courrier électronique.

Au début c'est très informel, c'est-à-dire que moi j'ai tous les jours au téléphone l'EMA/MA. En plus avec le colonel, on gère les mêmes dossiers, donc on se connaît très bien. Et donc on se parle beaucoup. Des fois, ils nous envoient des notes, à notre demande sur des points techniques et nous on les prend... ils nous disent leur ligne rouge et nous on monte une sauce autour de ça. A chacune des étapes de la négociation, on revient vers eux en disant voilà comment on va défendre votre position, voilà notre sauce, voilà notre discours, voilà comment concrètement on peut prendre en compte vos préoccupations.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

L'utilisation du téléphone et d'Internet, très largement répandue, met à mal l'organisation verticale du dialogue interministériel. La circulation de l'information par ces canaux aplanit ainsi la pyramide administrative, si bien qu'au lieu de passer systématiquement par l'intermédiaire des cabinets, l'ajustement autour d'une position commune se fait essentiellement de manière informelle, au niveau du rédacteur et de l'officier traitant. Ces derniers évaluent ensemble les possibilités d'un accord sur la « position Défense » et d'une conciliation de leurs exigences contradictoires, avant de rédiger ensemble un télégramme d'instruction qui chemine ensuite dans les différents niveaux hiérarchiques, suivant la procédure formelle, pour obtenir sa validation.

La coordination entre les deux ministères passe forcément par les cabinets ? L'EMA/MA prend aussi contact directement avec l'ASD/DT, non ?

Oui, bien sûr. Il y a forcément une délégation de pouvoir : l'EMA/MA gère cette problématique parce qu'on considère que les gens connaissent suffisamment la question. Quand il y a une décision à prendre... c'est ce qu'on appelle les négociations entre indiens, entre petites mains, c'est les gens au cœur des dossiers, les officiers traitants, les rédacteurs au quai, chargés de mission ou chargés d'étude. Tout le travail de fond, les discussions, la mise en

perspective des points communs et des différences, ça se fait forcément au niveau des officiers traitants.

Entretien à la DICOD, ministère de la Défense, février 2009

Dans cette configuration, l'élaboration de la « position française » se réalise donc en amont de la rédaction formelle des télégrammes d'instructions diplomatiques, dans les routines quotidiennes des fonctionnaires des deux services. Œuvrant aux marges de deux univers institutionnels bien distincts, leur rôle consiste surtout à consolider les échanges et rechercher l'articulation des contraintes. Comme le décrit Jean-Michel Eyméri à propos des généralistes du Secrétariat général du comité interministériel (SGCI), le jeu inter-institutionnel est bien réglé : « chacun a un rôle à tenir et s'en tient à son rôle [...] car ce ne sont pas des individus en tant que tels qui se retrouvent au SGCI, mais des institutions qui se rencontrent à travers eux »²⁴⁵. Tout l'enjeu consiste pour l'officier traitant à obtenir du rédacteur qu'il trouve les moyens de défendre sa position en négociation diplomatique, et pour le rédacteur à obtenir de l'officier traitant les informations nécessaires à l'établissement d'une position de négociation, et donc, partant, à gagner sa confiance.

Il y avait vraiment un processus de vrai dialogue. Le ministère de la Défense, dans son rôle qui était de dire : « mes impacts en termes de besoins opérationnels et de sécurité et de défense, ils sont là ». Ils ont fait un inventaire sur ce qu'ils avaient en stock et on a réfléchi avec eux sur le fond et sur la forme. [...] Parce que nous après, il faut qu'on puisse..., parce qu'il faut voir comment on est cuisinés quand on est en informel avec certaines délégations, il faut être sûr de ce qu'on dit. Donc il faut tirer des arguments du ministère de la Défense, tout comme eux doivent nous faire confiance, on ne cherche pas les infos pour ensuite les lâcher en rase campagne en disant on a des cochonneries chez nous et on va les lâcher.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

La négociation interministérielle se fait donc essentiellement au niveau des administrations. Les supérieurs hiérarchiques n'interviennent qu'épisodiquement dans la gestion du dossier, renvoyant systématiquement la gestion au Ministère de la Défense

La position, mais qui était encore une fois très partagée à l'époque, quand les parlementaires écrivaient à l'Élysée, celui-ci renvoyait vers le ministère de la Défense en considérant que la position était bonne, donc il y avait un consensus interministériel sur le sujet, avec, à l'Élysée ou à Matignon, le fait de dire, c'est un sujet qui relève du ministère de la Défense. Mais en gros, s'ils ne sont pas d'accord avec le ministère de la Défense, ils ne disent pas ça.

²⁴⁵Eyméri (Jean-Michel), 2002, « Définir la « position française » dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay (Olivier), Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, p. 156.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Avec mon homologue de l'EMA/MA, on avait vraiment très bien travaillé ensemble, c'est une équipe qui avait très bien réussi parce qu'on avait réussi à s'accorder, à essayer vraiment de cadrer, sans transgresser, à défaut de l'intervention du politique, le cadrage « on ne veut pas d'un Ottawa bis sur les sous-munitions ». Parce qu'on considérait que les inconvénients diplomatiques et militaires seraient supérieurs aux avantages qu'on pouvait en retirer.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

Le dossier des armes à sous-munitions fait donc l'objet d'une gestion interministérielle intense entre les acteurs parisiens des deux ministères. Or s'il est une dimension essentielle à prendre en considération dans ce dossier, c'est sa dimension internationale. Observons comment le niveau national et le niveau international s'articulent dans ce dialogue interministériel.

1.2.3 Une structure transversale de coordination entre Paris et Genève : l'intégration de la dimension internationale

Si le dialogue interministériel se tisse en grande partie à Paris, entre l'EMA/MA et l'ASD/DT, il se nourrit aussi de leurs échanges quotidiens avec les acteurs genevois. C'est en effet un des éléments constitutifs de la politique extérieure de faire dialoguer la capitale avec ses ambassades. Dans le cas que nous étudions, la Représentation permanente de la France à la Conférence du Désarmement joue un rôle décisif dans l'élaboration de la « position française » sur le dossier. Installée à Genève, la « mission permanente » est composée d'un ambassadeur, assisté d'un conseiller diplomatique et d'un conseiller militaire. Le personnel de ce service consulaire joue un rôle déterminant dans l'information, la représentation, la préparation et l'élaboration du contenu des décisions²⁴⁶. Non seulement, ils suivent toutes les négociations à la CCAC, mais surtout ils rencontrent les représentations permanentes des autres États, assurant ainsi un dialogue continu avec les différentes délégations présentes à Genève. Cet extrait d'entretien pointe bien le rôle des postes multilatéraux et de leurs rencontres informelles.

Si on se bornait à assister à des réunions de temps en temps avec les gens des capitales, il ne se passerait rien. Les réunions, ce sont des rendez-vous, mais des rendez-vous à l'intérieur d'un processus pendant lequel les idées mûrissent

²⁴⁶Kessler (Martine), 1999, *La politique étrangère en France : acteurs et processus*, Paris, Presses de sciences-Po, citée par Charillon (Frédéric), 2002, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, p.25.

en amont d'un projet de négociation. C'est ce qui a été le cas pour les sous-munitions pendant des années, six, sept, huit ans il y a eu des réflexions complètement informelles, menées en petit groupe avec le CICR. Vous m'expliquerez comment les gens à Paris arrivent à discuter avec les gens du CICR ici. On se voit lors d'événements, réceptions ou autres, lors de déjeuners chez les uns et chez les autres. On échange et on envoie aux capitales des signaux en disant, attention, il y a telle ou telle idée qui commence à germer, voilà plus ou moins la figure que ça a, voilà les objectifs que se fixent certains, voilà la manière dont ils aimeraient y arriver, quel pays a pris une posture, quel autre semble plutôt réticent, nous on est plus proche de celui-ci ou de celui-là, ça serait peut-être intéressant de commencer à parler avec eux. Parce que les capitales ont des moyens d'interaction qui sont beaucoup plus limités que quand on est un groupe d'une centaine de délégués dans un seul endroit. Donc voilà, on a d'abord et avant tout un rôle d'alerte avancée, parce que généralement, c'est bien par les postes multilatéraux qu'on a les premières indications de choses qui pourraient se passer. C'est très rarement les capitales qui ont l'indication que quelque chose est en train de mûrir.

Entretien à la Représentation Permanente de la France à la Conférence du
Désarmement, janvier 2009

Parce qu'ils assurent la quasi totalité des échanges multilatéraux, les acteurs genevois jouent ainsi le rôle de « lanceurs d'alerte »²⁴⁷, avertissant leurs capitales des tendances, des sujets abordés dans les réunions informelles, des positions des différents États, des possibilités d'alliance avec tel ou tel pays. De ce fait, si les acteurs parisiens assistent aux réunions du groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC, et s'ils échangent à cette occasion de manière informelle avec les différentes délégations, ce sont les acteurs genevois qui assurent la quasi totalité des échanges multilatéraux. Il faut, pour s'en convaincre, souligner le caractère formel des réunions de la CCAC et les mécanismes informels sur lesquels le processus diplomatique s'appuie pour fonctionner :

Les réunions, c'est la partie visible, formelle, où les décisions se prennent, il y a des papiers etc. mais ça n'est jamais que la concrétisation de tout ce que l'on ne voit jamais et qui est le plus important. L'erreur c'est de penser que ce sont les réunions qui sont les plus importantes. Non, elles ne sont jamais que l'aboutissement de tout ce qui a mûri et de tout ce qui a été discuté précédemment.

Entretien à la Représentation Permanente de la France à la Conférence du
Désarmement, janvier 2009

Pour cette raison, les échanges entre Paris et Genève sont nombreux, mais ne se limitent pas à la sphère des Affaires étrangères. De ce point de vue, la mission permanente constitue un élément clé du dialogue interministériel. On pourrait s'attendre à ce que le dialogue interministériel se déroule uniquement à Paris. Le ministère des Affaires

²⁴⁷Chateauraynaud (Francis), Torny (Didier), 1999, *Les Sombres précurseurs. Une Sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS.

étrangères tiendrait le ministère de la Défense informé des positions des autres délégations. Ce partage des tâches n'est pas aussi tranché, le ministère de la Défense dispose également, par l'intermédiaire du conseiller militaire de l'ambassadeur, de son propre « lanceur d'alerte ». En effet, quand le conseiller diplomatique de la mission rend compte de ses actions à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du ministère des Affaires étrangères, le conseiller militaire informe la division maîtrise des armements du ministère de la Défense des évolutions ou des discussions menées au niveau multilatéral.

Le conseiller militaire, vient de l'EMA, mais il dépend physiquement de l'ambassadeur, c'est-à-dire que l'ambassadeur a un droit de regard et de veto sur ce qu'il fait. C'est surtout une relation de confiance, les télégrammes diplomatiques qu'il propose sont validés par l'ambassadeur. Il dépend de l'EMA qui lui donne ses directives militaires, donc on envoyait nos positions à l'avance, avant les réunions et on travaillait de concert. Mais quand on allait à Genève, il n'assistait pas aux réunions comme représentant du ministère de la Défense, il nous facilitait la tâche en nous apportant sa connaissance du terrain genevois. Dans les réflexions de la Défense, le conseiller militaire était toujours associé, en tant que bras droit de l'ambassadeur et mis en place par l'EMA/MA. Le conseiller diplomatique en place pendant cette période est civil du ministère de la Défense, elle appartient à la DGA en fait, elle est payée par la Défense, mais utilisée comme conseiller diplomatique de l'ambassadeur. Concrètement, les réunions de la CCAC c'est surtout elle qui les suivait. Le conseiller militaire ne venait pas tout le temps. Donc elle appartient à la Défense, mais elle est utilisée comme conseiller diplomatique. Elle a toujours été considérée en fait comme une diplomate du Quai, et elle a joué cette carte-là.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
avril 2009

Sous l'autorité de l'ambassadeur de la France à la Conférence du Désarmement, le conseiller militaire dépend cependant du ministère de la Défense dont il représente les intérêts, dans les négociations diplomatiques et auprès du chef de la délégation française. Ainsi, en informant les acteurs parisiens du ministère de la Défense des évolutions du dialogue multilatéral et en défendant leur position au sein de la mission française, le conseiller militaire participe étroitement de l'intensité des échanges interministériels et de la circulation des informations entre les deux ministères.

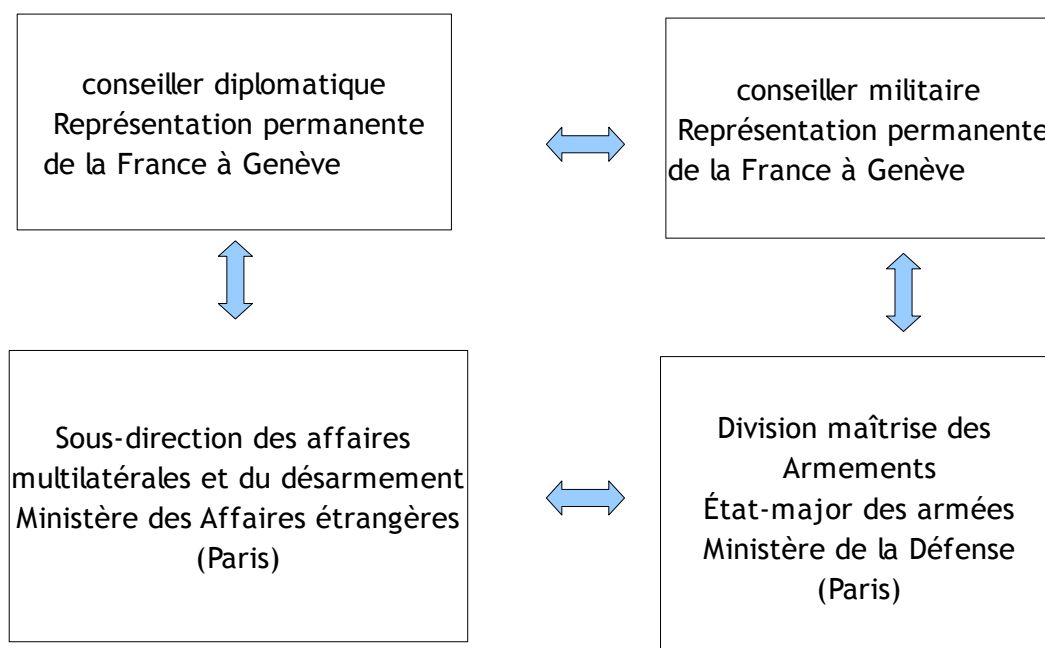
- En tant que conseiller militaire, moi je suis autonome, c'est-à-dire qu'en fait, je suis sous l'autorité de l'ambassadeur, mais je suis autonome dans le sens où mon rôle est de promouvoir, de veiller à la prise en compte des positions du ministère de la Défense et des Armées dans les négociations et puis en même temps de conseiller l'ambassadeur sur les aspects techniques militaires dans le cadre de la préparation des négociations.

- Donc vous recevez des instructions du ministère de la Défense ?

- Oui, bien sûr. Je suis en contact avec le ministère de la Défense, quotidien
avec des gens de l'EMA

Entretien à la Représentation Permanente de la France à la Conférence du
Désarmement, juillet 2008

On pourrait schématiser ainsi le fonctionnement formel du dialogue interministériel :



S'il est un point qu'il faut retenir des conditions de ce dialogue interministériel, c'est l'intensité des échanges et le soutien que les acteurs du ministère des Affaires étrangères témoignent vis-à-vis de la « position Défense ». Soucieux de prendre en considération les intérêts des états-majors le ministère des Affaires étrangères soutient la « position Défense », donnant ainsi à la Division maîtrise des armements de l'EMA un poids accru dans le processus de décision. Pierre angulaire du processus de décision, les fonctionnaires de la Division maîtrise des armements se rapprocheraient alors de la figure de l'« expert instituant » que Robert Castel distingue de la figure classique de l'« expert mandaté »²⁴⁸. Intervenant comme une tierce personne, l'expert mandaté mobilise un savoir spécialisé pour évaluer une situation donnée. Sa position d'extériorité par rapport à l'institution dans laquelle se déroule l'expertise est supposée garantir la neutralité et l'objectivité du diagnostic. Ainsi définie, l'expertise apparaît comme une relation de service par laquelle l'expert joue le rôle de pourvoyeur d'informations, mais ne prend jamais part à la décision. C'est en prenant le contre-pied de ce type idéal de l'expert que

²⁴⁸ Castel (Robert), 1985, « L'expert mandaté et l'expert instituant », art. cit., pp. 90-91

Robert Castel brosse le portrait de l'expert instituant. Mobilisant un savoir spécifique à l'institution à laquelle il appartient, l'expert instituant ne vise pas l'évaluation désintéressée d'une situation, il la *constitue* par son savoir. Sa fonction dépasse donc largement la publication d'un avis ou d'un conseil, elle « définit la matière même, le réel sur lequel on va travailler ». Interpréter le travail des fonctionnaires de l'ASD/DT et de l'EMA/MA implique alors de considérer l'élaboration de la « position française » non seulement comme une activité technique productrice d'information, mais aussi et surtout comme une activité normative et un processus de légitimation. En nous penchant sur ce volet de la gestion du dossier comme une condition de réussite de l'expertise, nous serons amenée alors à discuter cette notion d' « expert instituant ».

2. Problématisation technique et légitimation du *statu quo*

Ayant identifié d'abord les acteurs et les conditions de l'action pour en comprendre le contenu, nous observons à présent la façon dont les acteurs administratifs prennent en charge le dossier, établissent et justifient leur position, renforçant ce faisant leur contrôle sur le dossier. Nous nous appuyons ici sur l'idée selon laquelle « problématiser une question, ce n'est pas seulement dire ce qu'elle est, c'est indissociablement dire qui est appelé à intervenir, de quelle manière et avec quels moyens »²⁴⁹, c'est-à-dire à la fois désigner les acteurs concernés, sélectionner les objectifs à atteindre et énoncer les mesures à prendre. En ce sens, la notion de problématisation renvoie autant au travail de formulation du problème qu'à l'identification des solutions pour le résoudre, établissant ainsi un lien étroit entre les acteurs et les activités de qualification des problèmes. Guidée par cette logique, nous avons décrit le réseau des acteurs de la prise en charge du problème avant de saisir comment ils envisagent les modalités d'intervention publique. La problématisation technique du dossier apparaît dès lors comme un des effets induits de la concentration de l'expertise dans un petit réseau d'acteurs et notamment de la monopolisation de la question par l'état-major des armées, autant à l'intérieur du ministère de la Défense que dans le dialogue interministériel. En rapatriant le dossier au sein des arènes techniques²⁵⁰, les acteurs de l'EMA/MA et de l'AST/DT reformulent le problème dans un sens plus favorable aux intérêts des états-majors. Ces déplacements ne mettent

²⁴⁹Lagroye (Jacques) *et alii*, 2006, *Sociologie politique, op. cit.*, p. 524.

²⁵⁰Barthe (Yannick), 2006, *Le pouvoir d'indécision, op. cit.*, p. 11

pas uniquement l'accent sur les aspects militaires et techniques du problème. Ne pouvant ignorer les revendications humanitaires des activistes, ils doivent en effet trouver des solutions qui défendent les intérêts des forces armées tout en intégrant les exigences humanitaires. Il faut tenir compte de cette double contrainte pour comprendre le travail d'interprétation et de « traduction »²⁵¹, par lequel les acteurs administratifs explorent les dimensions technique et juridique du problème pour construire une rhétorique destinée à légitimer le maintien du *statu quo*.

2.1 Une double contrainte, militaire et politique

En dénonçant les dégâts humanitaires causés par les armes à sous-munitions et en exhortant les États à interdire les armes à sous-munitions contenues dans leurs arsenaux, les activistes placent les autorités publiques, et notamment les états-majors, face à une contrainte « d'acceptabilité sociale »²⁵² qui rend les intérêts de sécurité et de défense difficiles à défendre publiquement.

2.1.1 Contrainte de long terme et enjeux capacitaires : les « lignes rouges » de la Défense

Les politiques d'armement conduisent en règle générale à faire des choix technologiques, en fonction de contraintes à la fois économiques, budgétaires, politiques et militaires. Prévue pour répondre aux besoins opérationnels des forces armées, elle est pensée aussi pour éviter les vides capacitaires, donc pour remplacer des systèmes arrivant à échéance. Toute décision visant à interrompre les projets en cours ou à détruire des stocks avant la date de retrait prévue vient donc perturber cette logique de gestion des risques à long terme. Répondre aux sollicitations des ONG suscite donc d'autant plus de réticences de la part des états-majors qu'il s'agit pour les états-majors, non pas de choisir des programmes d'armement en fonction de besoins opérationnels, mais d'évaluer à quel type d'armes ils pourraient renoncer, sans fragiliser le dispositif de sécurité et de défense du territoire ni se lier les mains en matière de conception d'armement²⁵³. En outre, on

²⁵¹Callon (Michel), 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », art. cit.

²⁵²Barthe (Yannick), 2006, *Le pouvoir d'indécision*, op. cit., p. 29.

²⁵³« Si les armées françaises ne sont pas aujourd'hui en guerre, elles ne sont pas non plus en paix, ce qui nous impose d'arbitrer en permanence entre le volume des forces que nous engageons effectivement et celui de celles que nous gardons disponibles pour parer à des événements plus graves, voire à toute forme de surprise stratégique », Général d'armée Jean-Louis Georgelin,

comprend que les militaires consultés sur ce dossier se réjouissent difficilement de devoir consacrer une partie du budget de la Défense pour détruire des stocks.

Alors comment ça se passe pour la « position Défense » ? L'officier traitant de l'EMA/MA va voir chaque armée, en disant, voilà les enjeux, voilà ce que je propose, tout en faisant attention de toujours préserver la liberté d'action du chef de l'EMA. Il y a des armes et des équipements, il faut veiller à ne pas engager le futur et le présent, ne pas prendre des décisions qui nous privent d'un mode d'action et d'armement... C'est une des lignes rouges que je m'étais fixées.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
avril 2009

La composition de l'arsenal français d'armes à sous-munitions reflète l'hétérogénéité de la catégorie dont nous avons brossé une description au chapitre 2. Celui-ci comprend en effet aussi bien des armes de saturation que des armes de précision. Parmi les armements air-sol (équipements de l'armée de l'air), les stocks de bombes d'aviation à sous-munitions *Belouga* détenus par la France ont été détruits entre 1996 et 2002. Le missile de croisière *Apache* contient 10 sous-munitions *Kriss* de cinquante kilos chacune. Prévu exclusivement pour la destruction de pistes d'aviation. Entré en service en 2001, il doit en être retiré à la fin de l'année 2020. La France détient 100 missiles de ce type. Sa production est aujourd'hui arrêtée, aucune nouvelle acquisition n'est prévue. Étant donné ses caractéristiques et surtout sa date de retrait du service opérationnel, le missile *Apache* représente un enjeu pour l'Armée de l'air,

Sans trahir de grands secrets, on aimerait bien le conserver, ce missile Apache

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

Mis à part ce missile *Apache*, les armes à sous-munitions françaises sont principalement des armements sol-sol (équipements de l'Armée de terre). La France dispose d'un lance roquette multiple (LRM), dont le remplacement est prévu avant la fin de l'année 2010 par un système de lance roquette unique (LRU). Elle détient également un obus d'artillerie, l'obus OGR, comportant 63 sous-munitions munies d'un dispositif d'autodestruction. L'obus *Bonus* compte pour sa part parmi les armes à sous-munitions de nouvelle génération. Doté de systèmes de guidage et de mécanismes d'autodestruction, il est considéré comme particulièrement précis et fiable. Ce système a fait l'objet, de la part de l'armée de terre, d'une commande de 3 750 obus dont la livraison, débutée en 2003, s'est achevée en 2007. Une commande ultérieure de 1 750 obus est envisagée, ce qui porterait à 5 500 le nombre total d'obus *Bonus* détenus par l'armée de terre française.

« l'EMA, le vecteur d'une influence stratégique », mars 2007.

Autant un retrait du LRM paraît ne pas poser de problème à l'état-major de l'Armée de terre, compte tenu de la date prévue pour son retrait du service et son remplacement par le LRU, autant, un retrait anticipé de l'obus OGR suscite une levée de boucliers à la fois parce qu'il est prévu de le conserver encore plus d'une dizaine d'années dans les stocks et parce qu'aucun programme d'armement n'est prévu à cette date pour le remplacer. Autrement dit, un retrait anticipé de l'obus OGR impliquerait un « vide capacitaire »²⁵⁴ que les politiques d'armement cherchent d'habitude rigoureusement à éviter²⁵⁵.

Les armes à sous-munitions françaises

La bombe lance-grenade BLG-66 *Belouga*, développée dans les années 1970 par la société Matra, comporte 151 sous-munitions. Dans les stocks français depuis le début des années 1980, elle a été utilisée à deux occasions pendant la guerre du Golfe de 1991. Cette bombe a été retirée du service en 1996. La destruction des stocks s'est achevée en 2002.

Le lance-roquettes multiple et la roquette M26 a fait l'objet d'une coopération entre les États-Unis, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie à la fin des années 1970. Sa production s'est achevée entre 1989 et 1995. Le lance-roquettes contient 12 tubes lance-roquettes, il peut donc tirer 12 roquettes, libérant chacune 644 sous-munitions. Il s'agit donc d'une arme de saturation de zone. Les sous-munitions sont prévues pour exploser à l'impact mais sont dépourvues de dispositif d'autodestruction. Considéré pour ces deux raisons comme obsolète, il doit être remplacé par un système de lance-roquette unique dès sa sortie du service.

L'obus d'artillerie à grenades OGR : fabriqué par GIAT-Industrie entre 1998 et 2000, l'obus OGR emporte 63 sous-munitions, dotées de mécanismes d'autodestruction, réduisant ainsi les risques de restes explosifs de guerre. Son retrait du service opérationnel est prévu pour la fin de l'année 2020.

Le missile *Apache*, fabriqué par la société européenne MBDA, est le premier missile de croisière entré en service dans l'armée française. Muni d'un système de guidage de missile, *Apache* peut être considéré comme une arme de précision. Par ailleurs, les 10 **sous-munitions *Kriss*** qu'il comporte font chacune plus de 50 kg et sont dotées d'un mécanisme d'autodestruction. Pour cette raison, elles sont considérées comme fiables.

L'obus antichar *Bonus* fabriqué par GIAT-Industrie et par Bofors. Il contient deux sous-munitions, dotées d'un mécanisme de recherche et de détection de la cible et d'un dispositif d'autodestruction. Pour ces deux raisons, elles sont donc considérées comme fiables et précises. Son entrée en service date de 2003.

²⁵⁴L'expression a été utilisée à maintes reprises dans les entretiens et les discussions informelles que nous avons eues avec les différents acteurs au cours de l'enquête

²⁵⁵Le refus catégorique d'interrompre un programme d'armement répond à la même logique : éviter un vide capacitaire.

Tout l'enjeu consiste donc pour la Défense à obtenir de conserver le missile *Apache*, l'obus OGR et l'obus *Bonus* dans les stocks, et à ne consentir qu'à la destruction du lance roquette multiple (LRM) et de la roquette M26. Ce faisant, ils préservent à la fois les stocks existants et les armes futures. Les acteurs ont en effet exprimé plusieurs fois leur souci de n'engager « ni le présent ni le futur ». Derrière la préservation des stocks existants, c'est aussi le concept d'armes à sous-munitions qu'ils défendent. Il s'agit alors également de se laisser des marges de liberté pour la conception de futurs armements.

Une des lignes rouges c'était on peut renoncer aux M26, mais on ne jette pas le concept d'armes à sous-munitions et demain, je pense qu'on peut être amené à en concevoir et utiliser des armes à sous-munitions très précises. Donc l'idée c'était de ne pas engager le futur, on ne s'engage pas sur le futur. Pour cela, il fallait préserver le concept d'armes à sous-munitions mais on était prêt à l'amender avec des clauses de précision, d'autodestruction etc.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense, avril 2009

Ce sont donc avant tout des contraintes en termes d'équipement qui servent de base pour définir la position de la Défense. Elles s'expriment de deux façons : ne pas devoir détruire une arme contenue dans les stocks avant l'échéance prévue, et ne pas renoncer au concept d'armes à sous-munitions pour ne pas menacer d'éventuels projets d'armement en cours ou futurs. Ces contraintes capacitaires des états-majors s'expriment d'autant plus fortement qu'elles sont formulées, prises en charge et relayées par des acteurs de l'EMA et de la DGA, et non par la DAS, moins directement concernée par les enjeux d'équipement.

La DGA est là, aux côtés des forces pour dire, d'accord, le système observé sur le terrain qui est défaillant, il faut le remplacer et voilà ce qu'on vous propose. Donc voilà quels sont les arguments techniques qui peuvent être abordés en négociation pour dire qu'il existe des solutions permettant d'améliorer des systèmes. Donc la « position Défense » va être construite à partir d'arguments techniques et de solutions technologiques apportés par la DGA et de lignes rouges capacitaires développées par les EM, en disant d'accord pour supprimer tel truc, mais le délai, c'est il nous faut 5 ans ou 6 ans pour arriver en biseau au remplacement de ces matériels par de nouveaux matériels. Et dans l'intervalle, nous ne pouvons pas prendre le pari de nous en affranchir si nous sommes dans une situation de défense de notre territoire face à une menace que seuls ces matériels en notre possession permettent de combattre.

Entretien au département maîtrise des armements, DGA, février 2009

La formulation du problème des armes à sous-munitions, telle qu'elle ressort de la consultation des états-majors et de la DGA, semble donc avant tout marquée par le souci de « n'interrompre aucun programme d'armement », qu'il s'agisse d'armes contenues dans les stocks ou d'armes en conception. Ce qui revient de fait à consentir à la destruction des

LRM/M26, mais à identifier comme « lignes rouges » le maintien des OGR, des Bonus et des missiles Apache, donc à revendiquer, de fait, un maintien du *statu quo*. Tout le travail du rédacteur de l'ASD/DT et de l'officier traitant de l'EMA/MA revient à partir de là, à mettre en place un argumentaire pour exprimer et défendre cette position.

2.1.2 Contraintes humanitaires et « acceptabilité sociale » : la contrainte du public

Si les contraintes capacitaires sont les premières raisons d'agir des militaires, elles n'émeuvent en aucun cas les médias ou l'opinion publique. Elles permettent donc d'expliquer la position des états-majors en interne et peuvent à la rigueur être comprises par les fonctionnaires de l'ASD/DT au ministère des Affaires étrangères, mais elles ne constituent en aucun cas un registre de justification convaincant dans l'espace public et médiatique. Y recourir pour désamorcer les critiques des ONG apparaît dès lors impensable.

Les gens de l'EMA/MA ont alerté sur le fait que ça pouvait entraîner un déficit capacitaire, mais en même temps il y avait une pression. C'est pour ça qu'il y aurait pu y avoir des divergences profondes entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, parce que l'un est très sensible aux questions humanitaires pour des raisons qui sont logiques parce que le quai d'Orsay est régulièrement sollicité par les ONG... on a quand même un secrétariat d'État aux droits de l'homme... Le ministère de la Défense est également sensible aux questions humanitaires, on n'a pas abandonné les mines antipersonnel par hasard, mais il y a un souci sécuritaire pour ses soldats, d'autant que lui considère que c'est une arme qui ne présente finalement pas tant de dangers que ça.

Entretien à la DICOD, ministère de la Défense, février 2009

Aux contraintes capacitaires et sécuritaires du ministère de la Défense s'opposent alors les contraintes humanitaires du ministère des Affaires étrangères. Celles-ci s'imposent avec d'autant plus de force que la contestation des activistes suscite *a priori* la sympathie immédiate de l'opinion publique (chapitre 3) et se traduit du même coup par une méfiance instinctive des médias et de l'opinion publique à l'égard des revendications du ministère de la Défense. De nature plus directement politique, cette contrainte constitue une dimension essentielle du problème des armes à sous-munitions. Aussi, loin de se cantonner à l'examen rigoureux des contraintes opérationnelles, le discours des autorités publiques s'efforce-t-il de souligner la conduite exemplaire de la France en matière de respect des principes du droit international humanitaire. Ainsi, alors qu'on aurait pu s'attendre à voir les objectifs de sécurité et de défense s'imposer en priorité, c'est le problème de l'« acceptabilité sociale » qui devient central dans l'élaboration de la

position de la Défense. L'intégration de cette contrainte prend plusieurs formes. Occultant totalement les arguments en termes de préservation des capacités de défense et de besoins capacitaires pour ne valoriser que les « bonnes pratiques » des forces armées, celle-ci conduit les fonctionnaires à façonner des étayages techniques et juridiques permettant de donner les gages d'une prise en considération des contraintes humanitaires. Pour comprendre la réaction des militaires face aux mobilisations des ONG, il faut donc bien distinguer les contraintes et les objectifs poursuivis des discours et des stratégies déployées. S'ils visent le maintien du *statu quo*, les fonctionnaires des administrations ne peuvent cependant à aucun moment le justifier en mettant l'accent sur les besoins des forces armées. « Inaudibles » dans l'espace public et médiatique, et comme frappées d'illégitimité, ces « lignes rouges » ne peuvent donc s'exprimer telles qu'elles. C'est là toute la différence que les acteurs font entre ce qu'ils nomment des « lignes rouges » et ce qu'ils désignent comme des « éléments de langage », c'est-à-dire entre leurs objectifs et les discours officiels ou les stratégies mises en place pour les atteindre.

Dans son analyse de la construction et de la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement, Pierre Lascoumes explique que la crédibilité des associations et des revendications écologiques ne tient pas seulement à la légitimité de leurs idéaux mais à leur potentialité d'organisation d'une contestation des pouvoirs locaux, politiques ou administratifs²⁵⁶. En nous appuyant sur ces conclusions, nous soulignons ici que la force des ONG humanitaires s'explique non seulement par leur capacité mobilisatrice (à laquelle nous avons consacré la première partie de cette thèse), mais aussi et surtout par leur capacité à modifier l'univers de contraintes des militaires. Parce qu'elle sert de levier aux activistes pour peser sur les pouvoirs publics, cette contrainte se trouve au cœur des préoccupations des fonctionnaires. L'étayage technique et juridique qu'ils déploient pour préserver les intérêts de sécurité et de défense porte la marque de cette contrainte. Ne pouvant ni ignorer les revendications humanitaires ni leur opposer un refus catégorique, c'est en utilisant l'argument des exigences humanitaires qu'ils défendent publiquement les intérêts des forces.

²⁵⁶Lascoumes (Pierre), 1994, *L'éco-pouvoir*, *op. cit.*

2.2 Traduction technique : des solutions technologiques au problème humanitaire

Les premiers arguments mobilisés pour défendre la position des forces armées sont d'ordre technique. L'enjeu pour les fonctionnaires consiste dès lors moins à reformuler le problème humanitaire en termes techniques qu'à proposer des solutions technologiques pour le résoudre. C'est en ce sens que nous parlons de traduction technique, car il s'agit moins de décrire le problème des armes à sous-munitions tel qu'il se pose pour les militaires que d'intégrer toutes ses dimensions – notamment humanitaires – dans des dispositifs technologiques²⁵⁷. La notion de « transcodage », décrite par Pierre Lascoumes comme « l'ensemble des activités de regroupement et de traduction d'informations et de pratiques dans un code différent »²⁵⁸, nous paraît pertinente pour penser l'intégration des contraintes humanitaires dans des dispositifs techniques et mettre en évidence le déplacement et la reformulation des enjeux que cette activité de transcodage occasionne.

L'évocation des critères de fiabilité et de précision participe de cette activité de « transcodage » à laquelle se livrent les fonctionnaires du ministère de la Défense pour communiquer leur position. L'idée véhiculée par les experts militaires et les ingénieurs de la DGA est la suivante : les dispositifs techniques des armes détenues dans les arsenaux français permettent en eux-mêmes de réduire les risques humanitaires.

Moi j'étais baigné dans l'ultra concret, l'ultra rationnel. Il y a quatre types de sous-munitions françaises, celles-là c'est de la merde mais de toute façon on va les jeter, celles-là elles sont précises, fiables, elles ont un certain poids, un certain truc, donc elles vont servir dans tel type de conflit, dans telle situation, à tel moment, elles serviront pas à d'autres moments. Les autres c'est des gros bazars faits pour détruire des pistes, donc ça n'a rien à voir etc. donc j'avais un plan très clair dans la tête.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

Cette idée, déjà évoquée au chapitre 2, constitue l'un des piliers de l'argumentaire français. Les militaires de l'EMA et les ingénieurs de la DGA y sont d'autant plus attachés qu'elle permet de conserver la notion d'« armes à sous-munitions », c'est-à-dire, non seulement de conserver les armes contenues dans les stocks, mais aussi de pouvoir fabriquer des armes fonctionnant selon le même principe d'une munition-mère emportant

²⁵⁷ On retrouve ici un des enjeux des opérations de transcodage des politiques publiques décrits chez Lascoumes : « leur premier travail est sans doute d'insérer dans les dispositifs existants les enjeux montants pour en faire des problèmes traitables », *Ibid.*, p. 24.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 22

au moins deux sous-munitions. Les critères de fiabilité et de précision fonctionnent à cet égard comme de satisfaire les contraintes opérationnelles et industrielles de long terme au cœur des préoccupations des états-majors. Tout l'enjeu de ce discours consiste à faire valoir ces solutions préexistantes comme des moyens efficaces pour réduire les risques humanitaires inhérents à l'emploi des armes à sous-munitions, et donc comme un moyen de gérer des conflits d'intérêt.

Une amélioration de la précision et de la fiabilité des armements

L'amélioration de la précision et de la fiabilité des armements est, sur le plan général, une préoccupation largement intégrée dans les programmes d'armements français, y compris, bien entendu, pour les systèmes d'armes à sous-munitions. Il s'agit d'un point sur lequel intérêts militaires et intérêts humanitaires se rejoignent. En effet, des armes plus précises et plus fiables permettent de réduire le nombre de munitions utilisées, et donc les flux logistiques, tout en renforçant l'efficacité militaire et la sécurité des troupes lors du stockage et de l'utilisation, puis lors des interventions au sol sur les zones visées. Dans le même temps, les risques de frapper des objectifs non militaires et de laisser, après le conflit, des restes explosifs de guerre, sont réduits.

A cet effet, tous les programmes d'armement français obéissent à un encadrement réglementaire et normatif précis. L'instruction générale du ministère de la défense sur le déroulement des programmes d'armement (instruction générale n°1514) prévoit que la fiabilité des produits (taux de fonctionnement) et la sécurité au-delà du moment du fonctionnement souhaité (taux de produits dangereux au sol, probabilité de non autodestruction, probabilité de non stérilisation) sont intégrées aux spécifications de conception. Des analyses de fiabilité et de sécurité sont systématiquement réalisées au cours des programmes.

[...]

Les représentants de la délégation générale pour l'armement (DGA) ont indiqué que depuis 1998, l'entrée en service de chaque munition est soumise à l'approbation d'un dossier de sécurité. Les éventuelles non conformités par rapport aux exigences spécifiées et aux normes sont identifiées et des mesures correctrices sont proposées. Ce dossier est mis à jour pour chaque évolution de la munition après sa qualification

Commission des Affaires étrangères et de la Défense, *Les armes à sous-munitions*,
Rapport du Sénat, décembre 2006.

Régulièrement mobilisée pour désigner les armes précises et fiables, la notion d' « arme intelligente » constitue un exemple de ces stratégies d' « internalisation » ou d' « absorption » des contraintes humanitaires dans les dispositifs techniques. Elle est

souvent évoquée dans les débats techniques qui s'ouvrent dans les divers espaces de négociation et de confrontation entre activistes et fonctionnaires.

**L'obus antichar Bonus :
arme à sous-munitions ou arme « intelligente » ?**

L'obus antichar à effet dirigé (ACED) Bonus est un obus de 155 mm réalisé en coopération par GIAT-Industries et l'industriel suédois Bofors. Présenté comme la première munition antichar « intelligente », l'obus *Bonus* est conçu pour l'attaque et la neutralisation par le toit des chars, des blindés légers et des automoteurs d'artillerie, à l'arrêt ou en mouvement.

L'obus Bonus emporte 2 sous-munitions antichar. Il opère leur dispersion à l'approche de la cible. La sous-munition est dotée d'un système de détection et de déclenchement du tir à senseur infrarouge. A partir d'une altitude de 175 mètres, elle effectue ainsi la recherche d'une cible fixe ou mobile dans un rayon au sol de 100 mètres.

La sous-munition est conçue pour fonctionner à l'impact. Elle dispose d'un double dispositif d'autodestruction au sol (à l'impact, que la cible soit atteinte ou non, et par retard électronique), ainsi que d'un dispositif complémentaire de stérilisation au sol (batterie thermique). La probabilité de risques explosifs de guerre est inférieure à 1 %.

Voué à des frappes extrêmement précises, l'obus Bonus n'a pas vocation à être utilisé en grandes quantités. Il s'agit d'une munition de précision, et non de saturation. Sa sophistication en rend le coût environ vingt fois plus élevé que celui d'un obus standard. Ne comportant que 2 sous-munitions par ailleurs extrêmement précises, grâce au système de détection infrarouge, et fiables, grâce aux dispositifs d'autodestruction et de neutralisation, il n'est généralement pas assimilé à une arme à sous-munitions.

Commission des Affaires étrangères et de la Défense, *Les armes à sous-munitions*,
Rapport du Sénat, décembre 2006.

Les arguments techniques entrent donc de plain pied dans la stratégie de légitimation de la position que les militaires veulent voir défendre par les autorités publiques et revêtent de ce point de vue une dimension politique évidente²⁵⁹. La description des armes à sous-munitions françaises par les fonctionnaires est particulièrement révélatrice des opérations de mise en concordance entre la forme de l'objet technique et la volonté politique d'un groupe social, ou d'ajustement réciproque entre l'objet technique et son environnement, décrites dans les analyses de sociologie des objets techniques²⁶⁰. Dans ce discours, les dispositifs techniques de fiabilité et de précision sont présentés, non pas sous l'angle de

²⁵⁹ « Les objets techniques ont un contenu politique au sens où ils constituent des éléments actifs d'organisation des relations des hommes entre eux et avec leur environnement », Akrich (Madeleine), 1987, « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques et culture*, 9, p. 49.

²⁶⁰ Latour (Bruno), 2006 (1993), « La clef de Berlin », in Latour (Bruno), 2006 *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, pp. 33-46

leur efficacité militaire (toucher à coup sûr la cible visée), mais sous l'angle de leur capacité d'absorption²⁶¹ des problèmes humanitaires (ne pas tuer de civils), dans une perspective qui tend à « naturaliser » les hypothèses sur lesquelles sont fondés les objets techniques²⁶². Ce détour par la sociologie des techniques permet donc de mettre l'accent sur la dimension essentiellement politique de cette rationalisation technique. C'est un mécanisme similaire que nous observons dans les argumentaires juridiques.

2.3 Traduction juridique : donner des gages de « bonne conduite »

Les critères techniques de fiabilité et de précision ne sont cependant pas les seuls arguments avancés pour étayer la position de l'EMA. Un grand nombre d'arguments juridiques sont également avancés qui visent à montrer que l'armée française met en œuvre des mesures pour réduire les risques humanitaires liés à l'emploi de la force armée en général et des armes à sous-munitions en particulier. Là encore, l'évocation des solutions préexistantes oriente le travail de transcodage : l'application des normes existantes se trouve revendiquée par ceux qui s'y soumettent, justement pour éviter la création de nouvelles normes, spécifiques aux armes à sous-munitions.

2.3.1 Concept d'emploi et règles d'engagement : l'argument des « bonnes pratiques »

La notion de concept d'emploi désigne les conditions dans lesquelles les armes doivent être utilisées. En effet, chaque arme est prévue et conçue en vue d'un usage particulier, et son emploi se fait dans des conditions bien précises. Ainsi, le missile *Apache* ne peut être employé que pour détruire des pistes d'aviation, et ne peut être largué sur aucune autre cible. De même, les obus OGR, *Bonus* et les LRM ne peuvent être employés qu'en cas de conflit *symétrique*, c'est-à-dire dans des conflits où les forces ennemies disposent de

²⁶¹ Akrich (Madeleine), 1989, « La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques », *Anthropologie et Sociétés*, vol.13, pp.31-54.

²⁶² « Le processus d'innovation s'achève lorsque la circulation du dispositif technique ne génère plus de revendications susceptibles de défaire le réseau ainsi constitué et de remettre en cause le partage stabilisé des compétences entre l'objet et son environnement. A partir de ce moment là, les hypothèses implicites ou explicites sur lesquelles se sont fondés les choix techniques sont en quelque sorte naturalisées... et le sociologue de décrire l'histoire précédente comme la production simultanée du dispositif et de son contexte, des techniques et de la société », Akrich (Madeleine), 1993, « Les objets techniques et leurs utilisateurs, de la conception à l'action », in *Raisons pratiques*, 4, « Les objets dans l'action », p. 2.

moyens similaires, menaçant la sécurité des forces présentes sur le terrain. En outre, le LRM ne peut être utilisé qu'en cas de conflit de *haute intensité*. Ces conditions étant rarement réunies dans les deux dernières décennies, ces trois systèmes d'arme n'ont en réalité jamais été utilisés.

Un concept d'emploi restrictif

Lors de leurs contacts avec les représentants de l'état-major des armées, vos rapporteurs ont obtenu des précisions sur le concept d'emploi des armes à sous-munitions détenues par l'armée française. Il a déjà été mentionné que le missile de croisière *Apache* est destiné à des missions très spécifiques – la destruction des pistes d'aviation – et que de ce fait, et grâce à sa précision et à la fiabilité des sous-munitions, les risques de dommages collatéraux sur des populations civiles, lors de la frappe ou après celle-ci, sont très faibles.

En ce qui concerne les armes à sous-munitions de type sol-sol, leur utilisation par les forces armées françaises n'est prévue que dans le cadre d'un conflit symétrique, c'est-à-dire contre des forces armées ennemies disposant de moyens de même nature ou susceptibles de mettre directement en péril la sécurité de nos forces présentes sur le terrain. En pratique, ces armements sol-sol n'ont jamais été utilisés, ni lors de la première guerre du Golfe, ni dans les Balkans, ni en Afghanistan. Leur emploi vise des situations auxquelles l'armée française n'est pas, de fait, habituellement confrontée, mais qui ne doivent cependant pas être totalement exclues. [...] S'agissant du lance-roquettes multiple (LRM), il n'a vocation à être déployé que face à un adversaire de même nature, dans le cadre d'un combat de coercition de haute intensité.

Commission des Affaires étrangères et de la Défense, *Les armes à sous-munitions*,
Rapport du Sénat, décembre 2006.

A ces concepts d'emploi restrictifs s'ajoutent les règles d'engagement, qui encadrent l'action des militaires sur le terrain. Diverses consignes sont alors énoncées sur les terrains d'opération pour que les frappes respectent les principes de proportionnalité et de non discrimination, afin de protéger les populations civiles vivant à proximité des zones de conflit.

Des règles d'engagement intégrant le risque de dommages collatéraux

L'emploi de systèmes d'armes à sous-munitions est par ailleurs étroitement conditionné à la mise en œuvre d'autres moyens destinés à donner aux frappes l'efficacité recherchée, qu'il s'agisse des moyens de commandement et de communication ou des moyens d'acquisition de cibles (observateurs, radars, drones). La planification et la coordination des feux doivent garantir que les cibles sont clairement identifiées et suivies. Au-delà du concept d'emploi, il importe de s'assurer que la mise en œuvre du système d'armes

s'effectuera dans le respect des principes fondamentaux du droit international humanitaire, et notamment du principe de discrimination destiné à protéger les populations civiles. L'état-major des armées a communiqué à vos rapporteurs les diverses mesures prises afin de garantir que la décision de mettre en œuvre des armes à sous-munitions durant une opération est prise à un niveau suffisant et avec toutes les garanties souhaitables. Les risques d'effets collatéraux liés aux armes à sous-munitions sont intégrés aux différentes étapes de la chaîne des opérations, qu'il s'agisse de la planification, de la décision ou de la conduite des opérations. Les cibles visées sont toujours et exclusivement des objectifs militaires.

En amont de la phase active d'une opération militaire, des juristes sont systématiquement et très étroitement associés au processus de planification. Des conseillers juridiques sont également déployés sur la zone des conflits. Leur rôle est d'informer le commandement militaire des contraintes et obligations imposées par le droit international humanitaire. Ce dernier est ainsi conscient des avantages et des risques que présente l'emploi d'armes à sous-munitions. De manière plus générale, les règles d'engagement décidées au plus haut niveau politique et mises en œuvre par le commandement militaire intègrent, en particulier, les principes pertinents du droit international humanitaire. Chaque militaire français est tenu de les appliquer strictement. L'état-major des armées considère ainsi qu'au sein des forces armées françaises, l'emploi d'armes à sous-munitions relève donc d'un processus d'analyse et de décision parfaitement rôdé qui respecte complètement les principes pertinents du droit international humanitaire.

Commission des Affaires étrangères et de la Défense, *Les armes à sous-munitions*,
Rapport du Sénat, décembre 2006.

Ces règles d'utilisation sont revendiquées par ceux à qui elles s'imposent comme autant de garanties contre les dégâts humanitaires dénoncés par les ONG.

2.3.2 L'argument du droit international existant

Le droit international ne comporte certes aucune disposition particulière relative aux armes à sous-munitions. Mais leur usage est soumis, comme toutes les autres armes, aux principes du droit international humanitaire, notamment au principe de discrimination entre populations civiles et objectifs militaires et aux principes de proportionnalité et de précaution dans l'attaque. Les règles du droit international humanitaire, énoncées dans les Conventions de Genève du 12 août 1949, précisées dans le protocole additionnel I à ces conventions du 8 juin 1977 s'appliquent à l'emploi des armes dans les conflits. Leur but est de réaliser un compromis entre les impératifs militaires des forces engagées dans un conflit et les exigences humanitaires. Ainsi, les parties à un conflit doivent par exemple respecter la distinction entre population civile et combattants, entre biens civils et cibles militaires (article 48 du protocole additionnel I). Les attaques dites « sans

discrimination », c'est-à-dire qui ne sont pas dirigées vers un objectif militaire précis, sont interdites (article 51 du protocole additionnel I). la règle de « proportion » interdit les attaques qui entraîneraient pour les populations civiles des pertes ou des dommages excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu (article 51 du protocole additionnel I). Enfin, la règle de « précaution dans l'attaque » impose au commandement militaire de conduire les opérations en veillant constamment à épargner les populations civiles et les biens civils. L'article 36 du protocole additionnel I impose aux États parties d'examiner, avant de mettre au point ou d'acquérir une arme, si l'emploi de cette arme respecte l'ensemble de ces règles. L'idée est alors souvent avancée que l'application de ces règles devrait conduire à limiter l'emploi des armes à sous-munitions dans un grand nombre de cas. L'ensemble de ces règles est complété par le protocole V, adopté en novembre 2003 dans le cadre de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques (CCAC). Celui-ci comporte en effet des dispositions visant à réduire les risques de restes explosifs de guerre. Il s'applique aux munitions non explosées et aux munitions explosives abandonnées, et instaure un principe de responsabilité de la partie au conflit ayant employé des munitions devenues des restes explosifs de guerre. Les dispositions du Protocole V imposent notamment le marquage et la destruction des munitions non explosées et des munitions explosives abandonnées. Le Protocole V encourage en outre les États à prendre des « mesures préventives générales » relevant de « meilleures pratiques » pour s'assurer que les diverses munitions employées ne deviennent des restes explosifs de guerre.

Si le protocole V constitue une avancée importante pour réduire les risques liés à l'emploi des armes à sous-munitions et notamment les risques inhérents aux sous-munitions non explosées sur les terrains de conflit, il ne s'applique pas spécifiquement aux sous-munitions. Or c'est justement sur ce point que se focalise l'attention des ONG, en réclamant une réglementation spécifique aux armes à sous-munitions. Dès lors, un débat se met en place au sein du groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC sur l'opportunité d'un nouveau protocole ou d'un nouveau traité relatif à l'emploi des armes à sous-munitions. Publié en mars 2006 dans le but de mettre fin aux débats, le rapport Mac Cormack²⁶³ conclut que le protocole V et les règles du droit international humanitaire « permettent de traiter adéquatement le problème des restes explosifs de guerre, sous réserve que ces règles soient mises en œuvre de manière effective ». Le rapport

²⁶³Mac Cormack (Thimothy L.H.), 2006, *International Humanitarian law and explosive remnants of war*, Asia Pacific Center of Military Law, University of Melbourne Law School.

recommande en outre l'adoption de « meilleures pratiques », écartant alors l'idée d'un instrument juridique spécifique aux armes à sous-munitions. Ainsi, alors que le discours des ONG impute la responsabilité des dégâts humanitaires aux armes à sous-munitions en général, cet argumentaire place la responsabilité des dommages, non pas sur la conception des armes, mais sur l'usage qui en est fait et notamment sur le non respect des règles en vigueur. En déplaçant ainsi le débat sur les causes des dommages humanitaires, ils mettent en doute l'opportunité et l'efficacité d'un nouvel instrument juridique. L'opposition française à l'élaboration d'une réglementation spécifique aux armes à sous-munitions s'appuie ainsi sur une rhétorique qui articule la reconnaissance du problème et l'expression de solutions pour le résoudre : sans jamais contester les revendications des ONG, ce double argumentaire juridique et technique vise surtout à *dédramatiser* la situation, tout en l'inscrivant au rang des préoccupations légitimes.

Reprenant une idée classique de l'analyse des politiques publiques selon laquelle la formulation des problèmes dépend étroitement des acteurs qui les énoncent et des intérêts qu'ils espèrent défendre, nous avons avancé l'idée que le rôle de pilote dévolu à l'état-major des armées avait une influence sur la gestion du dossier. Pour confirmer cette hypothèse, nous venons de montrer qu'en mettant l'accent sur les caractéristiques techniques des armes en service dans les arsenaux et en mentionnant les différentes règles qui s'appliquent dans la conduite concrète des opérations militaires, ce discours s'inscrit dans un espace de réflexion et de traitement propre à l'état-major des armées. Les liens étroits qui se tissent entre la division maîtrise des armements et la sous-direction des questions multilatérales et du désarmement ne sont pas étrangers à cette situation. Faut-il y voir une capacité des instances techniques à exercer leur influence sur les décisions de politique publique dans ce domaine ? Comment interpréter alors le succès de cette technicisation du dossier ?

3. Une stratégie politique défensive : dépolitisation du dossier, indifférence politique ou stratégie d'affaiblissement des enjeux ?

Compte tenu du caractère régalien du domaine d'action publique que nous étudions, on pourrait s'attendre, comme le souligne Yannick Barthe à propos du nucléaire, à voir dans la gestion du dossier le résultat d'un pouvoir de captation des arènes techniques. Les

enjeux de sécurité et de défense pointés du doigt par les militaires justifieraient le rôle de pilote confié à l'état-major des armées. L'accent mis sur les caractéristiques techniques des armes à sous-munitions et sur les règles qui s'appliquent en opération, plutôt que sur les aspects stratégiques ou politiques de la question découle directement de cette gestion essentiellement confiée aux militaires. Faut-il voir dans ce traitement du dossier le résultat d'une entreprise réussie de « captation » et de dépolitisation par les instances techniques ? Ou bien, en s'alignant sur la position de l'état-major des armées, les responsables politiques et les fonctionnaires du quai d'Orsay témoignent-ils d'une relative indifférence sur le sujet ? Ou bien le consensus autour de la défense des intérêts des états-majors s'explique-t-il par la possibilité laissée aux services administratifs de produire un discours de légitimation des revendications des activistes et de dédramatisation de la situation ?

3.1 Une politique de non-engagement pour concilier des intérêts divergents

Nous avons tenu compte, dans notre analyse du processus décisionnel, de la coordination interministérielle. Nous nous sommes concentrée essentiellement sur les relations inter-administratives. Observons à présent la façon dont le dossier « remonte » aux cabinets ministériels et comment la qualification du problème par les instances techniques se diffuse dans le système politico-administratif français.

3.1.1 Le consensus sur le *statu quo* : quand la « position française » s'aligne sur la « position Défense »

Nous avons souligné plus haut le rôle central de l'officier traitant de la division maîtrise des armements de l'état-major des armées dans le processus d'élaboration de la « position Défense ». Le projet de « position Défense », qu'il rédige de concert avec son homologue du quai d'Orsay, est transmis à son supérieur hiérarchique au sein de la division, qui le transmet au chef de la division relations internationales, qui transmet lui-même au chef d'état-major des armées qui valide et fait « remonter » le dossier au cabinet du ministre. Le dossier suit une trajectoire similaire à l'intérieur du ministère des Affaires étrangères. Les deux cabinets examinent le dossier et se consultent avant de donner leur « feu vert » aux services pour qu'ils agissent en leur nom. Ce mécanisme se répète à la veille de

chaque conférence diplomatique. C'est notamment par ces canaux que sont élaborées les instructions diplomatiques, expression par excellence de la « position française ». L'extrait d'entretien que nous reproduisons ici décrit bien cette circulation verticale et horizontale du dossier au sein des deux ministères :

Le commandant à la division maîtrise des armements appelle son interlocuteur à l'ASD/DT : vous avez la pression des ONG, nous on a une pression capacitaire, qu'est-ce qu'on fait? Quelle est votre marge de manœuvre? Donc on discute, on met au point. On ne tombe pas forcément d'accord, ça remonte au colonel, qui fait remonter au chef de la division maîtrise des armements, le général, et ça remonte par voie de notes ou de courriers pour alerter la hiérarchie, pour dire voilà, telles sont leurs positions, voilà nos positions, voilà les points d'achoppement, les concordances, il y a une problématique, qu'est-ce qu'on fait? On abandonne, on n'abandonne pas? Il y a une pression humanitaire mais on a le souci sécuritaire, il y a l'humanitaire et le sécuritaire, comment on va gérer ça? Et après ça se discute entre cabinets. A partir du moment où les ministres et leurs conseillers sont tombés d'accord, ça redescend et après on applique.

Entretien à la DICOD, ministère de la Défense, février 2009

La circulation du dossier se fait en outre d'autant mieux qu'un consensus s'établit au sein des ministères, entre les fonctionnaires et l'entourage des ministres, et entre les ministères, au niveau des administrations et au niveau des cabinets, pour considérer le dossier comme relevant de la compétence du ministère de la Défense. L'alignement de la « position française » sur la « position Défense » résulte directement de ce fonctionnement de la chaîne décisionnelle. La validation politique du travail des services administratifs s'explique alors d'autant mieux que ces derniers anticipent les contraintes politiques.

C'est la position de premier temps, avec la Défense qui tient toujours cette ligne. Moi j'étais au cabinet du ministère de la Défense d'ailleurs à l'époque, donc j'ai une part de responsabilité on va dire, mais qui dit en gros, non pas « circulez il n'y a rien à voir », mais « on n'a rien à se reprocher, et le sujet ne justifie pas que la France adopte un moratoire ou souscrive à la question de... » En gros le tout était justifié par une lecture faite par l'EMA et reconnue par tout le monde, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de débat en interministériel : le Quai suivait la même ligne que la Défense. Le la était donné par une lecture à dominante Défense, consistant à dire qu'on n'avait rien fait de mal, que nos armes sont plutôt plus propres que celles des autres, bref, c'était « ne nous embêtez pas avec cette affaire-là.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

Les lettres du ministre de la Défense Michèle Alliot-Marie et du ministre des Affaires étrangères Philippe Douste-Blazy au directeur de l'action politique d'Handicap International en témoignent. Les deux ministres soulignent l'« engagement de la France

en faveur du renforcement du droit international humanitaire » et « les efforts importants » qu'elle consent « dans le domaine de la sécurité, du désarmement et de la protection des populations civiles ». La part active qu'elle prend aux négociations sur les restes explosifs de guerre dans le cadre du Protocole V, les règles d'emploi qui encadrent strictement l'usage des armes à sous-munitions et « les mesures préventives spécifiques prises en vue d'améliorer la conception des sous-munitions » et éviter qu'elles se transforment en restes explosifs de guerre, sont énoncés comme autant de gages d'une prise en considération des exigences humanitaires²⁶⁴.

Compte-tenu de ses engagements et de ses résultats reconnus en la matière, la France entend poursuivre son action continue et dynamique en faveur de l'amélioration du droit humanitaire international. Pour autant, on ne peut considérer que cette action nécessite une interdiction complète de la production, de l'utilisation et des transferts des bombes à sous-munitions, armes légales dont la possession demeure à ce jour indispensable pour nos armées.

extrait de la lettre de Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, à Handicap International, 6 septembre 2005

Ces prises de position politiques sont intéressantes à plusieurs titres. En mobilisant l'argument du droit existant et des améliorations techniques des sous-munitions, les ministres témoignent de la contribution décisive des acteurs administratifs au contenu de la décision. Le cas des armes à sous-munitions ressemblerait alors à ces décisions que Jean-Michel Eymeri qualifie de « non stratégiques », où le politique « fait confiance à l'administration »²⁶⁵ et valide les propositions des services. L'intensité des échanges entre les administrations des deux ministères évoquée dans les entretiens ne serait sans doute pas étrangère à cette situation : l'idée est en effet souvent avancée que les cabinets font alors d'autant plus confiance à leurs administrations que celles-ci s'accordent sur la position à tenir. En règle générale, dans un mécanisme de concertation interministérielle, tout l'enjeu consiste pour les services à trouver un accord à leur niveau pour ne faire « remonter à l'arbitrage » des cabinets que les points de désaccord. Dans ce contexte, les cabinets n'ont pas besoin d'« arbitrer », ils se contentent de valider les décisions prises aux niveaux inférieurs. A moins que cette uniformisation des discours ne témoigne de la capacité des services administratifs à anticiper les contraintes politiques et à conformer

²⁶⁴Lettre du Ministre des Affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy, au directeur de la mobilisation et de l'action politique d'Handicap International, 2 août 2005. Lettre du Ministre de la Défense, Michèle Alliot-Marie, au directeur de la mobilisation et de l'action politique d'Handicap International, 6 septembre 2005.

²⁶⁵Eymeri (Jean-Michel), 2003, « Frontières ou marches ? », art. cit., p. 66.

leurs discours aux attentes du pouvoir politique, ou à ce qu'ils se représentent comme les exigences du pouvoir politique.

3.1.2 La fonction politique des administrations : l'anticipation des contraintes politiques

Il s'agit alors moins de voir dans cette validation politique le résultat d'une « confiscation du pouvoir » par la technocratie, qu'une capacité des services à orienter les décisions politiques, en privilégiant certaines solutions plutôt que d'autres, en circonscrivant « le champ des possibles et des impossibles ». Ce pouvoir « de proposition et de blocage », que Jean-Michel Eymeri nomme aussi « pouvoir de conseil »²⁶⁶, permet de saisir la nature prescriptive du pouvoir des fonctionnaires dont le travail consiste à faire passer leurs idées et convaincre le ministre et son entourage du bien-fondé de leur position²⁶⁷. Faut-il pour autant voir dans la façon dont les fonctionnaires traitent le dossier une influence des instances techniques et une confiscation du pouvoir politique, comme l'observe Yannick Barthe à propos de la gestion des déchets nucléaires, ou comme le souligne la théorie du complexe militaro-industriel pour certaines politiques d'armement ? Le cas que nous étudions ici dément ces conclusions, car derrière leur travail d'expertise technique et juridique, les fonctionnaires se montrent en réalité autant soucieux de faire prévaloir leurs vues qu'attentifs à la dimension politique de leurs propositions. Aussi, nous efforçons-nous de ne pas distinguer strictement travail administratif et travail politique, mais de chercher ce qui tient à l'anticipation du politique dans l'activité concrète des instances techniques.

L'idée est la suivante : si la « position Défense » emporte l'adhésion de l'administration du Quai d'Orsay et des responsables politiques des deux ministères, c'est qu'elle permet de ne pas s'engager sur la question. Parce qu'elle permet de justifier le maintien d'un quasi *statu quo*, tout en s'indignant des dégâts humanitaires causés par l'emploi des armes à sous-

²⁶⁶Jean-Michel Eymeri évoque ainsi ce travail quotidien par lequel, maniant en permanence l'appel à la raison – registre de la compétence- et le rappel à l'ordre -registre de l'éthique-, ils posent des interdits, ferment des portes, circonscrivent le champ des possibles par l'énoncé des impossibles. Ce pouvoir illicite se vit toujours chez eux comme expression d'un principe de « réalité » et de « rationalité » face à des comportements politiques qui seraient trop déterminés par les enjeux spécifiques au jeu politique. Il en va de même de leur pouvoir licite, celui de proposer des solutions et d'orienter en positif les décisions, en pratique peu distinct de leur pouvoir de blocage. Car exclure certaines hypothèses et certaines solutions, c'est en privilégier d'autres. Blocage et proposition sont les deux faces d'un même pouvoir de conseil », *Ibid.* pp.67-68.

²⁶⁷Jean-Michel Eymeri souligne à cet égard combien on s'éloigne de la figure du fonctionnaire wébérien, « positif » et neutre, *Ibid.*

munitions, elle offre un moyen efficace de gérer la double contrainte, politique et militaire, inhérente aux problèmes soulevés par les ONG. Il faut donc moins voir dans la stratégie française de non-engagement le résultat d'une entreprise réussie de dépolitisation du dossier, qu'un travail d'anticipation des contraintes politiques par les instances techniques. Autrement dit, si le système politico-administratif adopte une stratégie de non-engagement, c'est plus parce qu'elle permet de concilier des intérêts divergents que parce que les contraintes techniques des militaires s'imposent au politique. L'ajustement des contraintes entre les deux ministères se réalise d'autant mieux que les enjeux sont faibles.

3.2 La faiblesse des enjeux

On ne peut comprendre la structure des rapports de force au sein du processus décisionnel et le consensus interministériel qui en découle si l'on ne considère pas le contexte de la décision. En effet, le poids donné à l'EMA dans la gestion du dossier s'explique par l'absence de réel enjeu industriel et stratégique. De même, le poids conféré au ministère de la Défense dans le dialogue interministériel s'explique avant tout par l'absence de négociation diplomatique concrète.

3.2.1 Un enjeu industriel et stratégique faible

La littérature sur les politiques d'armement met souvent l'accent sur les enjeux industriels et économiques attachés aux décisions. Les auteurs soulignent alors souvent l'influence décisive des industriels de l'armement sur les décisions politiques dans ce domaine. Le cas de l'interdiction des armes à sous-munitions s'en distingue nettement. En effet, les dénonciations des ONG portent avant tout sur des armes déjà détenues dans les stocks, utilisées notamment dans les conflits depuis la fin des années 1990, donc qui ont été conçues plus de dix ans auparavant. Comme l'explique cet ingénieur de la DGA, l'enjeu des dénonciations des ONG est très limité pour les industriels, étant donné la période de temps qui caractérise leur action.

Il faut quand même remarquer qu'on ne joue pas forcément dans la même période de temps. Le développement d'un système d'arme, c'est 10 ou 15 ans. Donc quand des effets se font ressentir sur des théâtres d'opération, ce sont des matériels qui ont été conçus dix ou quinze ans avant. [...] Les systèmes qui ont été supprimés, ce sont des systèmes qui ont 20 ans d'âge et donc au moment où les défaillances sont observées sur le terrain, la DGA travaille déjà sur la

génération suivante. La génération suivante n'est pas forcément toujours déjà testée en condition opérationnelle sur le terrain, mais elle est forcément « mieux » si je puis dire, que les générations précédentes.

Entretien au département maîtrise des armements, DGA, février 2009

Il est donc peu probable que les intérêts des industriels de l'armement aient pu jouer dans l'élaboration de la « position française ». Si ces questions ont été abordées au sein du ministère de la Défense, par la DGA par exemple, elles n'ont jamais été soulevées, ni dans les échanges interministériels, ni dans les négociations diplomatiques et nous n'avons en aucun cas pu y avoir accès.

On a très peu abordé les questions d'intérêts industriels. Je pense que c'était quelque chose qui devait par ailleurs remonter via le ministère de la Défense auprès des politiques, mais au quai d'Orsay, j'avoue que... de toute manière ce n'est pas un argument recevable dans des négociations conventionnelles.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, mars 2009

L'irrecevabilité de ces arguments de nature économique et industrielle se comprend aisément dès lors que l'enjeu des négociations est humanitaire. Elle illustre surtout le poids des contraintes politiques qui s'exercent sur les États quand les ONG dénoncent les dégâts humanitaires inhérents à l'emploi de certaines armes. Il faut ajouter à cela le fait qu'au moment de la mobilisation des ONG, aucune arme à sous-munitions n'est en développement ou en projet. « Sur le plan industriel, la fabrication par la France d'armes à sous-munitions qui n'avait jamais été particulièrement significative, est aujourd'hui en pratique arrêtée. Il en est de même des exportations »²⁶⁸. La perspective d'une interdiction ne comporte donc aucune conséquence pour les industriels de l'armement. Elle ne concerne que les états-majors de l'armée de l'air et de l'armée de terre qui en détiennent dans leurs stocks²⁶⁹.

Mais là encore, l'interdiction des armes à sous-munitions ne représente pas non plus un enjeu fort en termes stratégiques pour les militaires. L'officier traitant de la division maîtrise des armements nous a ainsi confié à l'occasion d'un entretien informel qu'« il n'y avait pas vraiment de forte pression au niveau des armées, c'était surtout au niveau du MAE qu'il y avait une pression politique forte. Autant, pour les mines antipersonnel, l'enjeu était fort pour la Défense parce qu'elles avaient une utilité tactique évidente, autant, pour les armes à sous-munitions, on avait anticipé que ce serait difficile de les

²⁶⁸ *Les armes à sous-munitions*, Rapport d'information de M. Jean-Pierre PLANCADE et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, fait au nom de la commission des affaires étrangères n° 118 (2006-2007), 13 décembre 2006, p.31.

²⁶⁹ Voir le rapport du Sénat p. 40-42 : « Une place réduite dans l'industrie de défense ».

garder et puis on pouvait s'en passer ... ». La perspective d'une interdiction des armes à sous-munitions constitue en effet un enjeu moins fort que l'interdiction des mines antipersonnel. Les mines antipersonnel étaient en général utilisées pour protéger les bases militaires françaises en terrain ennemi.

Lorsque nos troupes sont envoyées dans des opérations un peu spéciales en terrain ennemi, la possibilité qu'ils avaient par le passé de pouvoir se replier sur des bases, c'était d'entourer cette base, qu'elle soit ponctuelle ou mobile, de ce qu'on appelle un terrain de mines antipersonnel et puis de diminuer l'effectif de la garde qui permet de garder les gens qui s'y trouvent, pour refaire leurs forces, au repos. Et dorénavant, n'ayant plus cette possibilité et n'ayant plus les moyens équivalents pour le faire, au lieu d'envoyer trois bonshommes, on va en envoyer neuf avec les relèves nécessaires pour pouvoir mener les mêmes types d'actions.

Entretien au département maîtrise des armements, DGA, février 2009

L'interdiction de l'utilisation des mines antipersonnel suite à la signature du traité d'Ottawa contraint les militaires à mettre en place des dispositifs de sécurisation de zones nécessairement plus complexes et plus coûteux que les mines antipersonnel. Tant que ces dispositifs ne seront pas mis en place et entrés en service, le traité d'interdiction crée un vide capacitaire. La situation est différente pour les armes à sous-munitions. Non seulement, elles sont beaucoup moins utilisées par les forces françaises que ne l'étaient les mines antipersonnel. Elles n'ont par exemple pas été utilisées depuis la guerre du Golfe en 1991. Mais elles sont également détenues dans les stocks en nombre limité et soumises à des règles d'utilisation très précises, dans des conditions rarement réunies en pratique. En outre, la majeure partie de ces stocks doit être détruite pour être remplacée par un système d'armes ne contenant qu'une sous-munition, le lance-roquette unique, d'ici la fin de l'année 2010 :

Ça faisait longtemps qu'il était question de les abandonner, parce que les successeurs des M26 doivent arriver en 2010, donc c'était prévu depuis longtemps qu'ils devaient être remplacés. Tout le monde le savait, les ONG, tout le monde le savait.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, février 2009

Au départ, la M26 ne posait aucun problème parce qu'elle arrivait en fin de service, parce que ce n'était peut-être pas la plus propre qu'on avait, parce qu'on allait la remplacer par un lance-roquette unitaire, donc on aurait une arme moins gênante.

Entretien à la DICOD, ministère de la Défense, février 2009

Heureusement, on n'avait pas des stocks énormes. On en avait quatre fois moins que les Norvégiens. Je ne peux pas vous en dire plus. C'était pas notre munition principale. Ce sont des munitions qui sont utilisées pour la grande guerre, donc ce n'est pas vraiment à l'ordre du jour non plus.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

Plus qu'une capacité de l'état-major à s'imposer dans le processus décisionnel, il faut donc voir dans la structure des rapports de force à l'intérieur du ministère de la Défense l'effet de cette absence d'enjeu industriel et l'absence d'enjeu stratégique. En désignant l'état-major des armées comme pilote du dossier, et ce, en dépit des velléités de la DAS pour s'en saisir, le cabinet Défense confirme bien l'absence d'enjeu stratégique que revêt la perspective d'une interdiction d'une partie du stock d'armes à sous-munitions.

3.2.2 Un enjeu diplomatique faible à l'origine du consensus

On a vu dans le chapitre 2 qu'aucune négociation diplomatique concrète n'était engagée entre les États sur la question des armes à sous-munitions au sein de la CCAC. Nous montrons ici que le poids accru du ministère de la Défense dans la gestion du dossier découle directement de ce contexte. En effet, tant que la question ne fait pas l'objet de négociations spécifiques et tant que les États parties à la CCAC ne parvenaient pas à s'accorder sur un mandat de négociation relatif au problème des armes à sous-munitions, elle ne constitue pas un enjeu pour le ministère des Affaires étrangères. S'il s'aligne sur la position du ministère de la Défense, c'est donc moins en raison de la priorité accordée aux questions de sécurité et de défense qu'en raison de l'absence d'enjeu diplomatique. Dans ce contexte, la solution du non-engagement est d'autant plus facile à défendre que la question n'est jamais mise à l'ordre du jour de la CCAC.

Dans ce contexte, marqué par l'absence de négociation diplomatique concrète, la marge de manœuvre des acteurs du système politico-administratif français est grande. Les ONG n'ont aucune « prise » sur les responsables politiques, D'où une relative indifférence politique sur la question, qui explique que la gestion du dossier soit essentiellement confiée aux acteurs administratifs.

3.3 Construire la faiblesse de l'enjeu pour susciter l'indifférence politique

Dans son ouvrage sur les rapports entre militaires et pouvoir politique sous la Ve République, Samy Cohen distingue quatre secteurs dans lesquels l'influence du politique

est déterminante dans les décisions : le nucléaire stratégique, le nucléaire tactique, les opérations extérieures et les exportations d'armes. En revanche, le secteur des armements conventionnels éveille peu l'attention des responsables politiques et reste très souvent négligé par les différents présidents. Ainsi, alors que les responsables politique sont investis dans la définition des grands programmes d'armement, le secteur des armements conventionnels revêt pour eux une importance secondaire²⁷⁰. En confiant délibérément le dossier à l'EMA, le cabinet Défense reproduit-il un schéma similaire à celui que nous venons d'esquisser ? Il semble qu'on peut voir dans ce choix le signe d'une indifférence du politique à l'égard du dossier, ou d'un intérêt particulier à sa « dépolitisation ».

La structure des rapports de force et l'asymétrie des ressources que nous avons esquissée dans ce chapitre s'éclaire sous un jour nouveau dès lors qu'on considère la nature des enjeux. En effet, le poids déterminant des instances techniques et des militaires de l'EMA s'explique essentiellement par le contexte international. L'importante marge de manœuvre laissée aux administrations dans la gestion du dossier découle justement de la faiblesse des enjeux politique ou diplomatique. Les cabinets sont tenus régulièrement informés des agissements et des prises de position des administrations, mais se prononcent rarement sur la question jusqu'à la fin de l'année 2006.

Jusqu'en 2006, jusqu'à ce que le processus d'Oslo démarre, en lien avec la campagne de sensibilisation des politiques, le cabinet s'est assez peu prononcé. Il était informé de tout, on faisait des notes régulièrement mais il n'y avait pas de retour, pas de remarques, donc ça voulait dire « on continue sur cette voie.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, mars 2009

Cette relative indifférence politique s'est vue confirmée ainsi au cours de l'enquête. Malgré nos nombreuses requêtes auprès du conseiller diplomatique du cabinet du ministère de la Défense, et malgré les recommandations dont nous pouvions nous faire valoir auprès de lui, nous avons essuyé de nombreux refus. Le motif du refus mettait chaque fois l'accent sur la faible implication du cabinet dans la gestion du dossier. Ayant discuté de ce point dans un entretien à la Direction pour l'information et la communication du ministère de la Défense (DICOD), nous nous sommes vus fournir la réponse suivante :

- J'ai contacté le conseiller diplomatique du ministre, mais il ne veut pas me recevoir. Il dit qu'il n'est pas véritablement impliqué sur la question.

²⁷⁰Cohen (Samy), 1994, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard.

- C'est pas complètement faux, il a bien sûr une connaissance, il est quand même conseiller diplomatique du ministre, mais il a suivi ça de loin au sens où c'est essentiellement l'état-major des armées qui a géré ça, en lien avec le MAE. Donc c'est pas complètement faux, bien entendu il a eu son avis à donner, il a été sollicité et il a été régulièrement impliqué mais c'est vrai que c'est l'EMA qui a géré ce dossier, qui a rendu compte, qui a fait un certain nombre de propositions qui ont plu au cabinet, donc n'ayez pas trop de regrets, bien sûr c'est quelqu'un de compétent, mais les armes à sous-munitions, il a délégué plus à l'EMA, il est resté en observateur.

Entretien à la DICOD, ministère de la Défense, février 2009

Souvent évoquée dans les entretiens pour justifier le poids des acteurs administratifs dans la gestion du dossier, cette indifférence politique interpelle cependant. Et si l'enjeu se révèle relativement faible sur le plan stratégique et militaire, il n'est pas moins dénué d'une dimension politique. Au contraire, les enjeux d'image, de crédibilité et de reconnaissance collective ne sont pas absents de la gestion du dossier : on a vu à ce titre combien le travail de technicisation s'articule étroitement avec une rhétorique humanitaire. Et si la faiblesse des enjeux militaires et stratégiques ne permet pas de conclure à l'existence d'une capacité des instances techniques à limiter l'immixtion du politique par des arguments techniques, elle n'exclue pas un travail des services administratifs et notamment des services administratifs de la Défense pour convaincre le pouvoir politique de défendre les intérêts des états-majors. C'est en ce sens que nous parlons d'« expertise réussie ».

Ainsi, loin de voir dans l'influence déterminante de l'état-major des armées sur la gestion du dossier un résultat « classique » de politique régaliennne, nous avons montré qu'elle résultait surtout du contexte de la prise de décision. Le consensus qui se crée autour de la « position Défense » résulte moins d'un travail de réappropriation du dossier par les militaires que des stratégies discursives élaborées pour démontrer l'inutilité d'une réglementation spécifique des armes à sous-munitions et fournir une raison « politiquement valable » de résister aux revendications des activistes. En ce sens, le rôle de « pilote du dossier » confié aux militaires ne tient pas ici à une monopolisation du dossier par « un groupe restreint de techniciens entre lesquels se serait établi un accord sur la nécessité de tout décider hors du débat politique »²⁷¹ mais plutôt à leur capacité à se conformer aux attentes du politique, en *contenant* l'urgence politique de la situation, pour *convaincre* le pouvoir politique de la faiblesse des enjeux. La « position française » se construit ainsi dans une optique de blocage de la controverse où le consensus domine

²⁷¹Barthe (Yannick), 2006, *op. cit.*, pp. 211-212.

pour opposer aux revendications des ONG un discours qui met l'accent sur les aspects techniques du problème et sur l'absence de responsabilité de la France dans les dégâts humanitaires constatés par les acteurs humanitaires. Contrairement à l'attitude passive des positions de « non-décision »²⁷² qui consistent surtout à « ne rien faire ou ne rien changer »²⁷³, il faut voir dans le travail des militaires de la division maîtrise des armements une *stratégie active de conservation de l'existant* qui n'a d'autre but que celui de convaincre les acteurs politiques et les diplomates que les forces armées mettent déjà tout en œuvre pour résoudre le problème et que la résolution de ce problème ne passe pas par l'adoption d'un nouveau traité diplomatique. Ainsi, sans totalement ignorer le problème, le discours des autorités publiques consiste surtout à insister sur le fait que sa résolution relève de mesures techniques et administratives et ne nécessite en aucun cas l'adoption d'une réglementation spécifique. Cette phase défensive, qui va des premières prises de position du gouvernement français, dans le courant de l'année 2004, à l'entrée de la France dans le processus d'Oslo, en février 2007, oppose systématiquement aux revendications des activistes la mise en évidence de solutions techniques et administratives concrètes appliquées par les industriels de l'armement et les forces armées.

²⁷²Bachrach (Peter), Baratz (Morton), 1962, « Two faces of power », *American Political Science Review*, n° 56, pp. 947-952.

²⁷³Barthe (Yannick), 2006, *Le pouvoir d'indécision*, op. cit., p. 213.

Deuxième partie : Construire la décision politique. Stratégie défensive et blocage de la controverse

Chapitre 5 : Crispations et verrouillages. Le blocage comme stratégie de négociation

« Le *statu quo* est-il une solution satisfaisante pour l'une des parties au point que tout blocage des négociations soit équivalent pour elle à un succès ? », Schelling (Thomas), 1986, *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, p. 53

Le précédent chapitre a mis l'accent sur l'activité des services administratifs dans la gestion du dossier. En concentrant l'analyse essentiellement sur la description du système d'action au sein de l'appareil étatique, nous avons fait passer la mobilisation des ONG à l'arrière-plan, la traitant comme un élément de contexte. Or si l'administration joue le rôle d'une « force de proposition en amont », il faut également prêter attention à la façon dont elle « négocie en aval »²⁷⁴ avec les représentants de la contestation. Partant de l'idée que la position française se forge et évolue à la faveur de ses rencontres avec les activistes, nous

²⁷⁴« Non seulement il revient à l'administration d'être en amont une force de proposition pour les hommes politiques n'ayant ni le temps ni toujours la compétence pour s'investir personnellement dans la confection de politiques publiques toujours plus complexes et plus techniques, mais il lui faut en aval négocier avec les forces sociales en présence la mise en œuvre des orientations ainsi définies. L'action publique est indissociable du tissu social et de ses acteurs auprès desquels elle cherche sa réalisation, comme du politique *stricto sensu* auprès duquel elle construit sa légitimité et son autorité », Duran (Patrice), 1999, *Penser l'action publique*, *op. cit.*, p. 125.

voulons voir ici comment les fonctionnaires de l'administration « font vivre » leur position auprès des représentants des ONG et comment la fermeté des positions découle directement de la situation de confrontation avec les activistes. L'enjeu de ce chapitre consiste donc à étayer l'idée selon laquelle la position française découle non seulement de la structure des rapports de pouvoir au sein du système politico-administratif, mais également de la situation particulière de négociation avec les représentants d'une mobilisation transnationale. Pour restituer ce « bras de fer », nous montrons comment les services administratifs cherchent à dresser un front solide contre les griefs formulés par les activistes, en adoptant surtout une « attitude d'exclusion »²⁷⁵ fondée sur la dénonciation de l'incompétence technique et de la radicalité des positions des activistes.

Ainsi, alors qu'on aurait pu s'attendre à un assouplissement de la position, étant donnée la faiblesse des enjeux industriels, militaires et stratégiques, les échanges fréquents qui se tissent entre fonctionnaires et militants se caractérisent au contraire par une exacerbation des tensions et une radicalisation des positions. Considérant que les acteurs administratifs construisent le problème dans le cadre de l'enjeu que celui-ci représente pour eux, nous montrons ici que leur appréhension du problème dépend moins de ses enjeux spécifiquement militaires et stratégiques que d'une opposition de principe à la contestation des ONG. Derrière les arguments techniques et juridiques avancés pour justifier leur position, c'est l'identité du ministère de la Défense et de l'état-major qui est en jeu. Il faut tenir compte de toute l'épaisseur de ce contexte pour expliquer cette « crispation » à laquelle conduit la mobilisation. Ainsi, il apparaît que l'intensité des échanges formels et informels entre fonctionnaires et militants, loin de jouer comme une source de coopération, engendre plutôt une radicalisation des tensions, que le changement de contexte diplomatique à la fin de l'année 2006 vient encore renforcer.

1. Des contacts fréquents entre fonctionnaires et activistes

Dans son analyse des rapports entre mouvements sociaux et administration, Calliope Spanou identifie « deux sortes de comportement que l'administration peut adopter à l'égard des associations. Le premier consiste à affirmer une indépendance et à marquer

²⁷⁵ Les attitudes d'exclusions sont définies de la manière suivante : « rejet pour incompétence, activisme, non-représentativité, débouchant sur un refus d'agrément ou une mise à l'écart des concertations », Lascoumes (Pierre), 1994, *L'éco-pouvoir, op. cit.*, p. 211.

ses distances par rapports aux mouvements sociaux, le second, à être attentif à leurs préoccupations et à essayer d'instaurer des contacts plus ou moins réguliers avec eux »²⁷⁶. Contrairement à ce que l'on pourrait croire dans un domaine aussi « réservé » que celui de la sécurité et de la défense, les relations entre les acteurs administratifs et les activistes empruntent plus au second qu'au premier : des relations régulières s'établissent en effet dans le cadre de réunions aussi bien formelles qu'informelles. Non seulement la présence conjointe de ces fonctionnaires et de ces activistes dans les diverses instances de désarmement conventionnel multiplie les occasions de dialogue. Mais loin d'être fermées aux groupes de pression, les administrations acceptent également régulièrement de recevoir les activistes en réunion informelle.

1.1 Diversité des espaces de négociation et réactivation des réseaux issus de la campagne contre les mines

Durant toute la durée du processus, les chargés de plaidoyer d'Handicap rencontrent les fonctionnaires de la division maîtrise des armements et de la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement. Ces entrevues régulières ont d'autant moins de mal à se mettre en place qu'elles se sont progressivement instituées pendant et depuis la campagne contre les mines. Cette pratique de rencontres périodiques n'est donc pas nouvelle, au contraire. Mais alors qu'elle avait mis du temps à se mettre en place à l'époque de la campagne contre les mines, elle se renforce pendant la campagne contre les armes à sous-munitions. Non seulement, la campagne contre les armes à sous-munitions s'appuie sur le même réseau d'acteurs que pour la question des mines. Les activistes entrent donc directement en contact avec les acteurs des administrations concernées. Un des anciens responsables de la campagne contre les mines chez Handicap International, présent dans l'association jusqu'en 2004, souligne ainsi la rapidité avec laquelle les chargés de plaidoyer de l'association sont entrés en contact avec les services pertinents au sein du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères. L'expérience récente de la campagne contre les mines rend en effet possible un dialogue immédiat entre l'administration française et Handicap International. Si bien que la période d'identification des acteurs et de connaissance mutuelle, qui était longue dans la première campagne, se trouve en fait considérablement raccourcie :

Quand on a créé ICBL, on avait une déclaration forte et bien documentée : il faut arrêter l'utilisation, détruire les stocks, aider les victimes... Et après, on

²⁷⁶Spanou (Calliope), 1991, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, p. 190

s'est dit tous ensemble il faut aller plus loin. Donc aller plus loin ça voulait dire 1) comprendre le contexte institutionnel, donc c'est comme ça qu'on a découvert qu'il y avait la Convention sur les armes classiques, tout un tas de choses qui existaient et 2) aller voir les gouvernements pour comprendre ce qu'il fallait faire. Et l'anecdote, c'est que mon premier boulot ça a été d'identifier au sein du gouvernement français, donc en l'occurrence au sein du ministère des Affaires étrangères, les gens qui potentiellement pouvaient s'occuper de ce dossier. Parce que c'était une découverte absolue. Je crois que mon premier contact il était à la sous-direction des nations unies. Puisqu'on savait qu'il y avait cette convention internationale. Et puis, petit à petit on a débouché sur un certain nombre de fonctionnaires.[...] C'est cette phase-là que n'a pas eu à faire la Coalition sur les armes à sous-munitions. Parce que les ONG savaient déjà quels étaient les acteurs institutionnels principaux, lesquels acteurs institutionnels savaient aussi comment ça fonctionnait les ONG. Donc tout ce temps d'identification réciproque qui a été vachement long pour la campagne contre les mines, a été gagné dans la deuxième campagne. L'identification des fonctionnaires, comprendre les rapports de force entre chacun, comprendre que derrière les fonctionnaires, il y avait des ministres, donc des cabinets ministériels, sur des sujets comme ça, la relation entre le cabinet des Affaires étrangères et l'Élysée, il y avait tout ça... je pense que si on refaisait la liste de tous les rendez-vous qu'on a pu avoir, et tous les courriers qu'on a adressés, on a fait un truc brouillon absolu. [...] Ça, c'est une différence majeure, et un gain de temps énorme, de la deuxième campagne.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

Le début de la campagne contre les armes à sous-munitions se caractérise donc par l'intensité des échanges entre administrations et activistes. Non seulement parce que les espaces de rencontre sont les mêmes que pendant la période de la campagne contre les mines. Mais aussi parce que la création d'instances chargées du suivi de la Convention d'Ottawa multiplie les occasions de rencontres. Si les réunions de la Convention sur les armes classiques à Genève deviennent un endroit stratégique de l'action de la Coalition contre les armes à sous-munitions (CMC) c'est en partie parce qu'elles sont un lieu privilégié de négociation entre les représentants des associations et les délégués gouvernementaux. C'est donc à Genève, en marge des réunions du groupe d'experts gouvernementaux des États Parties à la Convention sur les armes classiques, que se tiennent la plupart des échanges informels entre les chargés de plaidoyer d'Handicap International et les divers acteurs délégation française²⁷⁷.

²⁷⁷Délégation dont on a vu qu'elle était composée, du côté du ministère de la Défense, de l'officier traitant de la division maîtrise des armements de l'EMA, d'un conseiller juridique du bureau des conflits armés de la DAJ, du chef du département maîtrise des armements de la DGA, et du côté des affaires étrangères, du rédacteur et du sous-directeur des questions multilatérales et du désarmement, ainsi que des trois acteurs de la Représentation permanente de la France à la Conférence du Désarmement, à savoir l'ambassadeur, son conseiller diplomatique et son conseiller militaire.

Les négociations diplomatiques ne sont pas les seuls espaces de confrontation avec les activistes. En effet, la ratification de la Convention d'Ottawa a vu la naissance d'une instance où ces mêmes acteurs se rencontrent à intervalles réguliers. Chargée du suivi et de l'application de la Convention d'Ottawa, la Commission nationale pour l'élimination de mines antipersonnel (CNEMA) travaille sous l'égide du ministère des Affaires étrangères. Des groupes de travail assurent en son sein le suivi de domaines directement liés à l'application de la Convention. Enfin, des ateliers temporaires sont chargés de rechercher des solutions aux questions de financement du déminage ou de la sensibilisation du public à cette question. Elle se compose de parlementaires (deux députés et deux sénateurs), de représentants du ministère de la Défense, du ministère des Affaires étrangères et de la société civile (au premier rang desquels figurent des représentants d'Handicap International et d'ICBL). Bien que cette instance soit destinée à ne discuter que de la question des mines antipersonnel, elle n'en rassemble pas moins les acteurs pertinents du processus de décision sur les armes à sous-munitions. Aussi est-il facile d'imaginer que les chargés de plaidoyer d'Handicap International profitent de l'occasion pour discuter à plusieurs reprises de la question des armes à sous-munitions dans cet espace.

La CNEMA ne pouvait pas prendre position parce qu'elle n'était pas légitime à le faire, mais ça permettait de discuter du sujet de façon chaotique et conflictuelle parce que c'était pas l'enceinte où il aurait fallu en parler mais comme c'était quand même les gens concernés, il arrivait qu'on en parle.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Parallèlement à ces réunions régulières à la CNEMA, se tiennent également des réunions sur la question des armes à sous-munitions dans le cadre de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) ou du colloque organisé par Handicap International au Sénat en octobre 2005, qui sont chaque fois l'occasion d'une confrontation des différents points de vue.

Mais si ces espaces intermédiaires créent des occasions supplémentaires de prises de contact et d'échanges, ils ressemblent à ces réseaux formels dont Calliope Spanou évoque le caractère essentiellement politique et symbolique²⁷⁸. Soulignant la complémentarité des réseaux formels et des réseaux informels, elle souligne que c'est surtout par les canaux informels de communication que circule « la masse des informations et des alliances

²⁷⁸ « Mis en place pour des raisons de politique symbolique, les réseaux formels n'arrivent que rarement à monopoliser les contacts entre les deux milieux. Ils dégénèrent souvent en lieux d'expression de vœux pieux sans suite » Spanou (Calliope), 1991, *Fonctionnaires et militants*, op. cit., p. 169

stratégiques qui déterminent le déroulement des affaires quotidiennes et deviennent de ce fait indispensables »²⁷⁹. L'intensité des échanges entre fonctionnaires et militants tiendrait donc au moins autant à l'existence de réseaux formels qu'à l'activation ou la mise en place de canaux d'échanges informels. Faut-il voir alors la régularité des réunions informelles, organisées par les services des ministères à la demande des activistes, la manifestation d'une réelle disposition des fonctionnaires à entretenir des rapports avec les associations ?

1.2 Le dialogue informel avec les activistes, une consigne politique

Si la fréquence des contacts entre l'administration du ministère de la Défense et les activistes des ONG peut étonner, elle s'explique pourtant aisément, témoignant encore une fois d'une porosité des frontières entre État et société civile²⁸⁰ d'une part, entre activité politique et travail administratif d'autre part. Ces rencontres prennent plusieurs formes. Organisées par la division maîtrise des armements en réponse aux sollicitations des représentants d'Handicap International, elles répondent en fait directement à une consigne politique.

1.2.1 Des rencontres sollicitées par les activistes

S'il est une leçon que les activistes ont retenue ou apprise de la campagne contre les mines, c'est que le soutien politique ne saurait s'obtenir sans celui des services administratifs. Aussi, leur apparaît-il indispensable dès le début de la campagne non seulement d'adresser des courriers aux ministres et au président de la République, mais surtout de d'attirer l'attention des administrations sur leurs actions. Ce témoignage souligne à cet égard combien l'action auprès des services administratifs revêt de l'importance aux yeux des activistes pour exercer leur influence sur les responsables politiques dans les ministères :

Tu demandes un truc au cabinet, il faut avoir convaincu d'abord le fonctionnaire en dessous.

²⁷⁹*Ibid.*

²⁸⁰Voir à ce propos Blanco (Marta Gracia), 1998, « Codification et droit de la postmodernité : la création du nouveau Code pénal espagnol de 1995 », *Droit et Société*, n°40, pp.509-534 ; Kaluszynski (Martine), 1998, « Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la IIIe République », *Droit et Société*, n°40, pp. 535-562 ; Enguéguélé (Stéphane), 1998, « Les communautés épistémiques pénales et la production législative en matière criminelle », *Droit et Société*, n°40, pp.563-581; ainsi que la présentation qu'en fait Jacques Commaille.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

Gain de temps pour l'action, les multiples espaces de confrontation avec les acteurs administratifs se révèlent donc aussi un indéniable gain d'efficacité pour les activistes. On comprend dès lors que la connaissance de l'ensemble des acteurs en charge du dossier et des espaces pertinents d'action constitue un avantage décisif pour les activistes. D'où une pression accrue sur les services dans ces instances.

Pilotes du dossier, les fonctionnaires de la division maîtrise des armements se trouvent également dans l'obligation de recevoir les représentants des ONG, de répondre à leurs questions ou à leurs invitations. Des contacts fréquents s'établissent alors avec les chargés de plaidoyer d'Handicap International

Je me suis aperçu que eux, ils étaient obligés très souvent de parler avec les ONG ce que je ne soupçonnais pas du tout dans la Défense. Je savais que les ONG avaient pris beaucoup de poids dans les questions de politique extérieure, de politique internationale. Donc je me disais c'est plutôt avec le MAE. Et j'ai découvert ici qu'en fait ils passaient énormément de temps au téléphone et en rendez-vous à discuter avec certains représentants d'ONG. [...] Ici à l'EMA/MA, ils ont très bien compris qu'il faut tout le temps discuter, jamais refuser. Par exemple l'invitation du Palais Bourbon, ils auraient très pu dire on y va pas, on a reçu un carton comme ça, ils auraient très bien pu dire on fout ça à la poubelle. Non pas du tout.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

Sollicitées par les chargés de plaidoyer de l'association, les rencontres avec les militaires répondent surtout à une demande d'information que l'existence des réseaux formels ne permet pas de satisfaire. De ce point de vue, ils sont l'occasion pour les activistes de « se former » et de se familiariser avec les systèmes d'armes détenus dans les arsenaux français, permettant ainsi d'acquérir une connaissance technique, utile ensuite pour affiner les argumentaires.

Les deux représentantes d'Handicap qui venaient ici, avaient un vocabulaire un peu partisan mais c'est pas du tout...bon..., elles avaient un peu la prétention de venir ici chercher des renseignements quasiment classés et qu'elles estimaient avoir légitimement le droit de détenir.

Il s'agissait de quoi comme document par exemple ?

Ben c'était « vous nous avez envoyé la brochure de Bonus de Nedex Industrie mais nous c'est pas ça qu'on veut. Est-ce que vous pouvez nous dire plutôt... voilà... ». Bon apparemment ils sont habitués, mais moi j'étais vraiment surpris

entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

Celui qui était à l'EMA/MA en 2004, il m'a appris plein de choses sur ce qu'étaient les sous-munitions, les sous-munitions françaises, on étaient repartis, ils nous avait montré des photos, ils avaient dû nous parler des améliorations techniques, des discussions au sein de la CCAC. [...] Après, en parallèle, on est devenus de plus en plus « bons » sur le sujet, on construisait... et après on maîtrisait... tout ça en collaboration avec la CMC, beaucoup d'échanges avec les autres membres de la coalition pour acquérir aussi l'expertise technique et finalement s'interroger sur l'ensemble des critères et des arguments développés par la Défense pour ne pas renoncer à ces armes. A chaque fois c'était « alors là, ils nous disent ça, qu'est-ce qu'on répond ? » Est-ce que leur réponse est valable, est-ce que ça nous garantit que. Et à chaque fois on a réussi. Franchement, on est devenus très bons sur les arguments techniques

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Ce n'est donc en aucun cas pour leur expertise technique que les fonctionnaires de la division Maîtrise des armements acceptent de recevoir les activistes. Bien au contraire, l'essentiel de la compétence dans ce domaine reste détenue par l'état-major des armées et la DGA. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les activistes sollicitent des rencontres avec les militaires. Ils affirment en outre s'être formés au contact des militaires et avoir obtenu grâce à eux des renseignements sur le fonctionnement des différentes armes. Ce n'est donc pas de ce côté qu'il faut chercher l'explication des dispositions des fonctionnaires à dialoguer avec les militants d'Handicap International. Calliope Spanou explique à ce titre que la source de légitimité des associations se trouve moins dans leur capacité d'expertise que dans leur *représentativité*²⁸¹. Cette notion apparaît pertinente ici si l'on considère les arguments avancés par les fonctionnaires de la division maîtrise des armements pour rendre compte de la fréquence de leurs échanges avec les chargés de plaidoyer d'Handicap International.

1.2.2 Handicap International comme interlocuteur incontournable

Le fait qu'Handicap soit la seule ONG française de la coalition transnationale revient souvent. Mais c'est certainement l'argument de son poids politique qui l'emporte dans le raisonnement et à plus forte raison encore la conscience des répercussions médiatiques d'un échec du dialogue qui joue le plus dans leur attitude à l'égard des activistes. Ainsi, il apparaît que ces rencontres fréquentes entre activistes et fonctionnaires des services répondent surtout à des consignes politiques.

²⁸¹ Spanou (Calliope), 1991, *Fonctionnaires et militants*, op. cit, p.172.

Si [les ONG] disent « on s'est fait balader, on a essayé de discuter avec le ministre de la Défense, il n'a pas voulu nous recevoir... », ça les renforce. Et puis il faut aussi savoir qui on a en face de soi, c'est deux adversaires qui s'observent, il y en a un qui balance un argument, l'autre un autre et puis on les note, on voit comment est-ce qu'on va pouvoir s'en servir pour lui rebalancer dans la figure parce que c'est chien et chat, quoi.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense, juin 2008

Pour le plaidoyer, au niveau national, on a plusieurs leviers. Nous on travaille directement avec les parlementaires [...] Donc c'était information parlementaire, rencontre avec eux et demande de porter notre message. Ça a été assez important pour la France. Ensuite, c'est le contact direct avec les ministères : écrire, chaque fois, au président, au ministre des Affaires étrangères et défense et dialogue avec les services qui suivaient les dossiers sur ces questions. En sachant que le fait qu'on soit Handicap International, qu'on soit une organisation reconnue, forcément, c'est plus facile, parce qu'ils savent qu'on est un acteur important dans le monde des ONG, on est une organisation qui a énormément de donateurs, qui a son poids et qu'on a un bon écho médiatique, ces deux raisons ont fait qu'on a toujours été pris au sérieux comme interlocuteur, ce qui n'est pas évident en fait. C'est vrai que nous dans ce sens là, c'était assez confortable parce qu'à chaque fois qu'on voulait les voir ils nous recevaient, on a jamais eu de blocages de la part ni des AE ni de la Défense

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Cette « obligation » faite aux services des ministères de dialoguer continuellement avec les activistes fait écho aux rencontres régulières que les politiques accordent également aux acteurs associatifs, mais de manière moins prolongée et moins fréquente toutefois. Plus préoccupées de témoigner d'une ouverture que d'établir une réelle coopération²⁸², ces rencontres à caractère symbolique n'en témoignent pas moins de la position de force dans laquelle se trouve l'association, du fait de la légitimité de ses idéaux et de la sympathie immédiate qu'elle s'attire par ce biais²⁸³. De ce point de vue, on note une évolution par rapport à la campagne contre les mines, où les activistes rencontraient peu les militaires, mais bénéficiaient d'une sensibilité particulière des fonctionnaires du ministre des Affaires étrangères à leur égard :

Mon souvenir le plus marquant, c'est que j'ai rencontré tout une série de gens – c'était vraiment au tout début, à la fin de l'année 1992, après qu'on ait eu cette fameuse réunion constitutive – sous direction des nations unies, affaires juridiques, peut-être qu'il y avait la sous direction au désarmement, des gens pour lesquels la porte était complètement ouverte, et c'était « vous avez raison, il faut qu'on fasse quelque chose, on s'est un peu endormi sur la Convention de 1980, on va faire quelque chose ». Et donc moi l'image que j'avais, c'était que

²⁸² « L'aspect information de ces rencontres évoqué comme prétexte n'est en fait que secondaire, l'objectif principal étant de créer un sentiment d'ouverture et de coopération », Spanou (Calliope), 1991, *op. cit.*, p. 190.

²⁸³ Mises en évidence au chapitre 3.

toute les portes étaient ouvertes, il suffisait de les localiser pour rentrer. [...] Une différence entre les deux campagnes, c'est que au niveau des fonctionnaires Affaires étrangères, on a eu un très bon accueil au début et une volonté d'essayer d'avancer sur la question des mines, parce qu'ils avaient tous l'impression que c'était leur dossier et qu'ils pouvaient... ils redécouvraient un problème et ils avaient envie de faire quelque chose parce que ça rentrait bien dans leur mandat. Et parallèlement à ça, on n'avait aucun contact institutionnel avec les militaires, je me souviens que la seule chose qu'on avait essayé de faire, c'était d'identifier des militaires à la retraite ».

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

Ce qui change avec la campagne contre les armes à sous-munitions, ce sont donc les contacts fréquents que les activistes entretiennent avec l'administration du ministère de la Défense. Si ce statut d'interlocuteur incontournable constitue une source de pouvoir indéniable pour l'association, elle n'en conduit pas moins à une exacerbation des tensions avec les militaires. Aussi, pour bien comprendre le contenu de la position défense, faut-il l'analyser dans ce contexte là, sans la rattacher uniquement aux acteurs qui la font, mais en tenant compte des stratégies de négociation des acteurs et de leurs évolutions.

Il faut voir ce que cette position d'interlocuteur incontournable donne comme pouvoir aux activistes, et voir comment les administrations désamorcent la pression. Leur réaction est d'autant plus violente que Handicap International sort renforcé de la précédente campagne et dispose de ressources importantes.

2. Une confrontation de positions de principe

Pour comprendre le mécanisme de la négociation qui se met en place à ce moment-là, entre fonctionnaires et militants, il faut d'abord montrer comment la fréquence des rencontres a conduit à une « crispation » de la Défense et une radicalisation de sa position. Dans ces conditions, le dialogue avec les activistes prend la forme d'un affrontement de positions de principe, rendant ainsi impossible la recherche d'un compromis.

2.1 Crispation de la Défense

Il faut chercher dans la mise en contact immédiate des activistes et des militaires de l'état-major des armées la raison du caractère conflictuel de leurs relations. C'est justement

parce que le problème des armes à sous-munitions a été soulevé dans le même réseau d'acteurs que celui des mines antipersonnel qu'il engendre un tel conflit. Le développement de contacts directs implique en réalité plus facilement le conflit que l'alliance. Et les capacités de résistance dont l'état-major fait preuve alors sont d'autant plus fortes que la nature des enjeux du conflit a changé.

2.1.1 « On ne se fera pas avoir deux fois ! »

Si l'expérience de la campagne contre les mines a grandement facilité l'action des ONG²⁸⁴ en termes d'organisation de l'action ou de prises de contact avec les acteurs pertinents du processus de décision, elle a en revanche contribué en grande partie à dégrader le climat des relations avec les acteurs institutionnels. En effet, la perspective d'une nouvelle réglementation ou d'une nouvelle interdiction d'un système d'armes, cinq ans après la signature de la Convention d'Ottawa, a suscité chez les militaires de l'état-major des armées une réaction violente, souvent exprimée en ces termes : « on ne se fera pas avoir une deuxième fois » :

Toutes les étapes de connaissances mutuelles, institutionnelles entre les ONG et les différents secteurs des pouvoirs publics, il n'y en avait pas besoin pour la CMC. Donc en gros, la CMC, ça a été l'affrontement dès le début. Cette période relativement ouverte de découverte mutuelle, elle n'a pas existé. Donc l'affrontement, je pense, a été immédiat, parce que les dossiers étaient près, parce que les interlocuteurs se connaissaient. Je pense que c'est la raison pour laquelle, il y a plein de militaires et de diplomates qui au début de la CMC ont réagi de façon assez violente en disant il n'est pas question... je me souviens de plusieurs mecs qui ont dit, « on s'est fait avoir pour les mines, ça ne va pas recommencer.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer la détermination des militaires à ne pas « se laisser avoir » une nouvelle fois et à faire passer leur position pour définitive. L'affrontement direct entre activistes et fonctionnaires, dans les différents espaces de confrontation ouverts pendant la campagne contre les mines, et l'obligation politique de recevoir les activistes et de dialoguer avec eux ont sans doute largement joué en ce sens. L'inflexibilité affichée de leur position et l'hostilité dont ils témoignent à l'égard de la mobilisation transnationale apparaissent étroitement liées à la situation de négociation dans laquelle les fonctionnaires se trouvent placés du fait de la mobilisation transnationale. L'hypothèse que nous faisons ici est qu'elles traduisent plus leur « exaspération » à l'idée que les ONG leur imposent une nouvelle fois un traité de

²⁸⁴Cf. chapitre 1.

désarmement qu'une réelle inquiétude quant à la préservation de leurs arsenaux ou la sécurité de leurs forces. La fermeté de leur position signifie dès lors que l'enjeu du conflit qui s'engage entre fonctionnaires de la Défense et activistes des ONG n'est plus simplement sur la sécurité des forces armées, mais l'identité des militaires.

Ce qui change avec la campagne contre les armes à sous-munitions, c'est justement l'attitude des services administratifs des deux ministères à l'encontre des activistes. Cet ancien responsable de l'action politique d'Handicap International le décrit bien : alors que les activistes pouvaient s'appuyer, à l'époque de la campagne contre les mines, sur un soutien tacite des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, *a priori* acquis à l'idée de faire cesser les dommages humanitaires, ils entraient rarement en contact avec la direction de l'état-major des armées, fermement opposée à renoncer à l'utilisation des mines.

Une différence majeure, c'est que au niveau des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, il y avait un très bon accueil au début et une volonté d'essayer d'avancer, parce qu'ils avaient tous l'impression que c'était leur dossier et qu'ils pouvaient... ils redécouvraient un problème et ils avaient envie de faire quelque chose parce que ça rentrait bien dans leur mandat. Et parallèlement à ça, les militaires, on n'avait aucun contact institutionnel avec les militaires, je me souviens que la seule chose qu'on avait essayé de faire, c'était d'identifier des militaires à la retraite, parce que à travers les missions Handicap ou à travers les contacts qu'on avait pu avoir, on comprenait bien que les militaires n'étaient pas tous d'accord entre eux. Je me souviens d'un mec qui disait, moi les mines je ne les utilise plus parce que c'est trop dangereux, je ne prendrai jamais la responsabilité de demander à des soldats d'en poser, donc on sentait bien qu'il y avait une... mais vraiment côté armée, on n'avait pas les portes d'entrée.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, octobre 2009

Dès lors, les services concernés de l'état-major des armées se montrent d'autant plus hostiles aux revendications sur la question des armes à sous-munitions qu'il leur semble que les activistes « forcent » ces « portes d'entrée » dont ils connaissent désormais l'accès. De ce point de vue, la fermeté de leur position à l'égard d'une réglementation spécifique aux armes à sous-munitions doit sans doute plus à ce contexte d'affrontement direct qu'à la prise en compte d'impératifs de sécurité et de défense. Cette dimension nous paraît essentielle pour comprendre cette crispation du ministère de la Défense comme un « coup » joué : l'opposition systématique aux revendications des activistes tient donc d'une position de principe par laquelle les militaires établissent une stratégie de négociation et affermissent leur identité.

2.1.2 Enjeu d'identité et stratégie de négociation : une opposition de principe

La question de l'identité des parties au conflit apparaît à tous égards pertinente pour comprendre les ressorts de la négociation qui s'engage. À cet égard, il faut prendre en considération une caractéristique essentielle de l'administration du ministère de la Défense. Contrairement aux « administrations faibles » dont parle Calliope Spanou dans son ouvrage, les administrations concernées par le dossier sont ici traditionnellement fortes. Aussi la nécessité de marquer leurs distances avec la mobilisation transnationale compte-t-elle plus aux yeux de leurs représentants que les ressources que peuvent leur apporter une coopération étroite avec les activistes²⁸⁵. À cet égard, il est d'ailleurs d'autant plus probable que des considérations en termes d'identité ou de *rôle* jouent dans le choix des stratégies retenues²⁸⁶ que les acteurs concernés par le dossier soient des militaires. En nous appuyant sur les analyses de Schelling, nous postulons que l'identité des parties au conflit importe pour saisir la dimension stratégique et symbolique de leurs positions : *« Chacun se trouve en définitive enfermé dans un rôle particulier qui se trouve être le seul susceptible, compte tenu des circonstances, d'être identifié au cours du processus de négociation tacite. Nous avons un bon exemple de ce type de situation avec l'esprit de corps caractéristique des unités militaires, écrit-il, [...] il s'agit là d'organisations sociales sujettes à un taux de renouvellement élevé de leurs membres, mais qui n'en maintiennent pas moins une originalité que leur mode de recrutement ne saurait à lui seul expliquer. Le caractère propre à chaque groupe semble provenir de la convergence des attentes des membres, et chaque nouvel arrivant adhère lui-même suffisamment rapidement aux attentes de ses compagnons pour contribuer à son tour à la « mise en condition des suivants. [...] La tradition associée à l'identité du groupe constitue en effet un capital qui se trouve ainsi préservé en vue d'une remise sur pied éventuelle »*²⁸⁷. Il apparaît dès lors plus facile de discerner la logique qui régit les prises de position de la Défense si l'on tient compte de cette dimension : c'est une même logique d'identité, de réputation ou d'image qui pousse Handicap International à adopter une posture radicale et la Défense à tenir d'autant plus fermes ses positions qu'elle s'est « déjà faite avoir une fois ». L'affrontement entre les fonctionnaires de l'état-major et les activistes est étonnant

²⁸⁵Spanou (Calliope), 1991, *op. cit.*, p. 153.

²⁸⁶« Parmi les règles susceptibles de régir les conflits, la tradition constitue un élément particulier que chacun pense pris en compte et reconnu par les autres. [...] Le concept sociologique de rôle, qui implique de manière explicite une réponse aux attentes des autres, et réciproquement, peut s'interpréter, au moins en partie, en termes d'« attentes convergentes » stables comparables à celles que l'on peut rencontrer dans un jeu de coordination », Schelling (Thomas), 1986, *La stratégie du conflit*, Paris, PUF, p. 122.

²⁸⁷Schelling (Thomas), 1986, *La stratégie du conflit*, *op. cit.*, pp. 123-124.

si l'on s'attache uniquement à ses enjeux opérationnels et stratégiques pour les forces ; il l'est en revanche beaucoup moins si l'on considère que chacun est dans son rôle, et qu'en défendant leurs positions, les acteurs affirment aussi leur identité.

Ce que disent souvent les ministères, c'est vous êtes dans votre rôle, on comprend, c'est le rôle des ONG de mettre la barre haut et de chercher à aller plus loin, d'alerter l'opinion publique

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Dans tous les pays qui avaient des sous-munitions, il y avait toujours cette question que les ministères de défense ne voulaient pas lâcher, et ça c'est pas seulement parce qu'ils voulaient garder les armes, c'est aussi je pense une réaction au fait que c'est la société civile qui leur dit de lâcher ces armes, c'est tout une réaction à ça. Donc c'est pas tout à fait logique, c'est un peu émotionnel, tout ça.

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

Cette logique revêt en outre un caractère tactique indéniable si l'on considère la situation de conflit avant tout comme une situation de négociation²⁸⁸. La position défense ne doit pas se comprendre seulement comme le reflet des contraintes et des ressources de l'état-major, mais surtout comme une *position de négociation*. Utilisant la marge de manœuvre que leur confère leur place de pilote du dossier, ils ont en effet tout intérêt à faire passer leur position pour définitive et irrévocable, auprès de leur hiérarchie comme auprès des activistes. De la même façon que les activistes radicalisent leur message, on imagine aisément que l'état-major des armées formule une position qui va au-delà de ce qu'il espère conserver. Il faut comprendre la position de la Défense comme une manœuvre tactique, dont le principe consiste à formuler « une ligne à ne pas dépasser » afin d'entraver la progression des ONG. Ainsi, au moment où les discussions s'engagent, « les négociateurs ont déjà eu l'occasion d'exercer leurs talents pour leur donner une forme favorable à leurs intérêts »²⁸⁹. Des deux côtés, la démarche est donc la même : demander le maximum pour obtenir, au moins, ce sur quoi on ne transigera plus. Aussi la position se résume-t-elle à faire passer la destruction des LRM/M26 comme une concession importante, et à présenter le maintien des autres systèmes d'armes comme indispensable à la sécurité des forces. Dans ce contexte, la position de la défense n'apparaît plus

²⁸⁸ « La plupart des situations de conflit sont également des situations de négociation. Dans de nombreuses situations, la possibilité pour l'un des participants de parvenir à ses fins dépend dans une large mesure des choix et des décisions de son vis-à-vis. La négociation peut-être explicite par exemple lorsque l'une des parties fait une concession, ou tacite, lorsqu'un territoire d'une valeur stratégique incontestable est envahi ou au contraire évacué. Le statu quo peut être pris pour référence, les avantages des parties étant appréciés en conséquence », *ibid.*, p. 18.

²⁸⁹ *Ibid.*, pp. 94-95.

paradoxe au regard des enjeux militaires et stratégiques d'une éventuelle interdiction des armes à sous-munitions.

Comprendre cette situation sous l'angle de la négociation plutôt que sous l'angle du pur conflit nous semble décisif ici pour rendre compte des rapports entre les activistes et les fonctionnaires en charge du dossier. A aucun moment en effet, l'aspect conflictuel de ces relations ne remet en cause le dialogue entre les acteurs étatiques et les chargés de plaidoyer : « *au-delà des divergences quant aux objectifs visés, il n'en existe pas moins de part et d'autre un puissant intérêt pour la recherche d'une issue au conflit qui ne mette pas en cause de manière trop grave les systèmes de valeur en vigueur* »²⁹⁰. Le conflit ne constitue donc pas une rupture mais une alternative à la coordination.

2.2 Coopération impossible et « stratégie du conflit »²⁹¹

L'idée de Lewis Coser, selon laquelle le conflit n'est pas seulement le résultat d'une hostilité réciproque, mais surtout une stratégie²⁹², nous semble intéressante pour décrire les relations qui se nouent entre activistes et fonctionnaires sur le dossier des armes à sous-munitions. En effet, les tensions entre les deux milieux, quoique omniprésentes, ne remettent jamais en cause l'intensité des échanges. L'inflexibilité des positions, les critiques acerbes et les tentatives de blocage sont autant d'expressions singulières de cette situation.

2.2.1 Le compromis introuvable

Pour faire valoir le bien-fondé de leur position, fonctionnaires et responsables politiques véhiculent un discours concurrent de celui des ONG, mettant l'accent sur l'engagement de la France pour le respect et le renforcement du droit international humanitaire, et relativisant la responsabilité de la France à l'égard des dommages humanitaires causés par les armes à sous-munitions. Si ces prises de position ne viennent à aucun moment

²⁹⁰*Ibid.*, p. 19.

²⁹¹Nous empruntons ce terme à Schelling, mais il signifie surtout ici que le conflit constitue une stratégie à part entière et, partant, une alternative à la coopération.

²⁹²« Le conflit ne trouble pas toujours le fonctionnement des rapports au sein desquels il survient, il est même parfois nécessaire au maintien de ces rapports », Coser (Lewis), 1982, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, p.32 ; « une dissociation entre les sentiments hostiles et le conflit lui-même est à constater, dans la mesure où ce dernier n'est pas le résultat des premiers mais constitue une stratégie qui n'implique pas forcément une hostilité mutuelle », Schelling (Thomas), 1986, *op. cit.*, p.26

critiquer l'action des ONG, les relations qu'ils entretiennent avec les représentants d'ONG n'en sont pas moins conflictuelles.

On était vraiment les empêcheurs de tourner en rond, on les titillait sur tout, sur les détails, on leur demandait de rendre des comptes ou de justifier etc., c'est sûr pour eux, ce n'était pas du tout confortable de nous avoir toujours sur le dos, mais n'empêche, je crois qu'ils avaient aussi des consignes comme quoi il fallait dialoguer avec nous de façon... donc ils ont toujours maintenu le dialogue avec nous, même si après et pendant Wellington, ils étaient très remontés. Ils ont dit « si vous continuez trop à nous chercher, à un moment, on va rompre le dialogue ». Ils se sont servi de « cette menace » à un moment donné. nous on leur a dit, « faites ce que vous voulez », on savait qu'on était aussi en position de force, s'ils rompaient le dialogue... c'est très cynique de dire ça, mais s'ils rompaient le dialogue, nous qu'est-ce qu'on allait dire, ben « la France refuse de parler aux ONG sur ces questions » et ça leur serait retombé dessus. Et pourquoi ils ont continué, c'est parce qu'ils savaient qu'ils n'avaient rien à gagner à rompre le dialogue avec nous. Alors c'est vrai que c'est des relations un peu ambiguës, parce que d'un côté qu'on était adversaires sur tout le processus, mais c'est vrai aussi que quand l'un avait besoin de l'autre, on était là, maintenant on essaie de travailler ensemble pour la mise en œuvre, mais on n'est pas toujours d'accord, donc on continue à s'affronter sur certains dossiers.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Pour illustrer ces tensions, nos interlocuteurs ont souvent évoqué l'impossibilité du dialogue, nous confiant alors régulièrement : « *c'était impossible de discuter avec eux* », ou « *c'était un dialogue de sourds* ».

De toute façon c'est simple avec Handicap, on n'a pu trouver aucun sujet d'accord, aucun. [...] Handicap International, ils sont dans une culture d'opposition systématique et pas du tout de négociation. [...] Ils ne négocient pas. Ils s'opposent, et par la contrainte, par la pression, par la propagande ils arrivent à leurs fins

entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

D'un côté, les activistes refusent la forme que prend la prise en charge étatique du problème, reprochant aux militaires de s'en tenir aux garanties fournies par les avancées technologiques des armes²⁹³.

Ce qui s'est passé, c'était surtout sur la question des Bonus. Nous à l'époque, le responsable du plaidoyer était quelqu'un qui avait énormément travaillé sur la question des sensor-fuzed weapons²⁹⁴ et qui avait fait des recherches, il avait

²⁹³ Sur ce point, le débat est le même que celui qui s'est tenu au sein de la CMC entre les partisans d'une interdiction totale (représentés par Handicap International) et les partisans d'une interdiction partielle, ne visant pas les armes de technologie avancée (représentés par *Human Rights Watch*), cf. chapitre 2

²⁹⁴ Terme utilisé pour désigner les armes à sous-munitions équipée d'un système de détection de cible.

pas mal de choses à dire là-dessus et pour lui, il ne fallait absolument pas lâcher là-dessus.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

De l'autre, les militaires reprochent aux activistes de ne pas tenir compte des réalités et des contraintes spécifiques à la défense.

Même si on disait « on a nos doctrines d'emploi, on utilise les armes de telle et telle manière », les ONG contestent en disant qu'on peut les utiliser autrement. Leur discours à eux c'est de dire « si on vous les laisse ,vous allez faire n'importe quoi.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

A un moment, je me suis un peu emporté contre Richardier²⁹⁵, le bon docteur Richardier. Il m'avait vraiment énervé avec sa suspicion sur le cadre d'emploi, en disant que les israéliens aussi ils ont des cadres d'emploi, donc que ça ne veut rien dire, d'un air de dire si on vous laisse, vous allez faire les mêmes conneries que les autres ; c'était vraiment insultant. Le jeu c'est de dire qu'on a des armes à sous munitions, qu'elles servent à des buts très précis, qu'on en a besoin, mais qu'on sait comment s'en servir et qu'on ne s'en sert pas n'importe comment. Alors que lui, il s'en fiche, il veut toutes les faire interdire. [...] Le fabricant qui a créé un missile anti-char Bonus, il fournit une notice spécifiant que ça a été créé pour telle condition, pour produire et obtenir tel effet. Le cadre d'emploi, ça va plus loin que ce que dit le fabricant. Mais après, ces armes, elles sont tellement déterminées, tellement spécialisées, qu'il n'y a pas trente six façons de les utiliser contrairement à ce que peut penser le bon docteur Richardier. On ne va pas tirer une munition antichar dans un champ de mais parce qu'on pense qu'il y a des hommes dans le champ. Ce n'est pas une arme pour les fantassins, on ne l'utilise pas pour les fantassins.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
juin 2008

Et chacun reproche à l'autre la fermeté de sa position, attendant de l'autre qu'il fasse des concessions pour parvenir à un compromis.

Tu vois c'est marrant, tu m'interroges sur le fait qu'on est resté radical jusqu'au bout, tu me dis que les français disent qu'ils regrettent de ne pas avoir eu de dialogue avec nous, mais tu vois bien que dans leur stratégie à eux, c'était la même, c'était de lâcher le moins possible, jusqu'au bout, c'était d'afficher la position la plus dure pour lâcher le moins possible à la fin. C'était la même stratégie des deux côtés. Je ne m'en étonne pas de mon côté, donc je m'étonne qu'ils s'en étonnent eux de leur côté, alors qu'on avait la même stratégie. C'était la même stratégie : ne lâchons rien, tenons ce discours là pour lâcher le moins possible

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Mais c'est surtout sur la question des critères techniques des armes que les tensions se cristallisent.

²⁹⁵ Directeur général d'Handicap International

2.2.2 Une cristallisation des tensions sur les critères techniques

Les débats se focalisent essentiellement sur deux systèmes d'armes : les Bonus et les OGR. Les militaires invoquent la précision de l'obus Bonus, tandis que les activistes s'inquiètent justement de son dispositif de « recherche de cible ». De même, les militaires défendent le maintien de l'OGR en mettant l'accent sur la fiabilité des ses sous-munitions, alors que les activistes s'inquiètent plus du nombre de sous-munitions qu'il contient et de sa caractéristique d'arme de saturation. Si le discours officiel des autorités ne remet jamais ouvertement en question l'engagement des ONG, les critiques formulées à leur rencontre dans les cercles fermés n'en sont pas moins acerbes. La plupart du temps, les acteurs étatiques s'interrogent sur la légitimité des ONG à intervenir dans le domaine de la politique extérieure ou de la politique de défense et de sécurité. Et très souvent, les critiques portent sur le manque d'expertise technique de leurs interlocuteurs.

Vous étiez au truc de l'Assemblée ? Vous avez vu, d'un point de vue technique, le cas était tranché, ces armes sont des saloperies, voilà je vous le prouve par A+B, maintenant circulez il n'y a rien à voir. Et vous, si vous essayez de lancer un débat technique, non c'est fini, le cas a déjà été réglé, on vient de vous l'expliquer donc c'est fini, quoi. Donc on ne peut absolument pas négocier.[...] Leur soi-disant expert technique est un brave type mais il raconte que des conneries, c'est une véritable calamité. Et donc dès qu'il y avait une position extrémiste à défendre, c'était Handicap, donc ils n'ont fait que ça. Et ils ont été incapables, ou ils n'ont pas voulu, changer de position. D'un autre côté, ils ont eu une influence politique qui n'a rien à voir avec la qualité de leur travail..

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense, juin 2008

L'orientation des débats sur les caractéristiques techniques des armes revêt de ce point de vue un aspect stratégique indéniable pour les fonctionnaires du ministère de la Défense. En effet, si la menace d'une rupture du dialogue est crédible de la part des activistes, elle ne l'est pas pour les fonctionnaires de la Défense, du fait des consignes politiques qui s'imposent à eux et les obligent à maintenir des contacts fréquents avec eux. En orientant les débats sur les caractéristiques techniques des armes, ils disposent d'une marge de manœuvre d'autant plus importante que les activistes ne peuvent se résoudre à s'engager publiquement dans les débats techniques²⁹⁶.

La France est restée longtemps sur un tableau de critères à remplir au sein de la CCAC, c'était des critères techniques, au sein des discussions d'experts. Ils ont beaucoup travaillé là-dessus et ils aimaient bien nous parler de tous leurs

²⁹⁶Nous avons abordé cet aspect au chapitre 2. L'idée que nous avons avancée à ce moment-là était que ce n'est pas le rôle des ONG de s'engager dans des débats techniques avec les militaires. C'est une des raisons de la radicalisation du message d'Handicap International.

critères techniques qui feraient en sorte que les sous-munitions ne poseraient plus de problèmes.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Si bien que l'affrontement prend la forme d'une opposition de positions de principe : d'un côté les fonctionnaires campent sur leur position en défendant les critères techniques de fiabilité de l'OGR et de la précision du Bonus ; de l'autre, les activistes, ne pouvant accepter un débat sur la conception des armes, focalisent leur attention sur les effets des armes²⁹⁷, prêtant ainsi le flanc à la critique des fonctionnaires qui dénoncent alors leurs lacunes en termes d'expertise technique.

Nous, ce qu'on disait c'était « on pense que ce sont des armes qui peuvent créer les mêmes dommages, on pense qu'elles devraient être interdites. L'idée c'est vraiment de partir sur la base des effets et pas des critères techniques, donc de surveiller ce qui va se passer avec ces armes. On ne peut pas se permettre de dire OK pour ces armes si on voit qu'elles ont finalement les mêmes effets inacceptables que les autres sous-munitions

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Dans ce contexte, le dialogue entre militants et fonctionnaires n'est certes jamais rompu, mais se caractérise par un blocage des négociations, qui révèle à la fois l'impact marginal de la mobilisation et le succès de la stratégie de non-décision adoptée par les autorités publiques.

2.2.3 Blocages : l'impact limité de la mobilisation et le succès de la non-décision

Si l'orientation technique des débats pouvait constituer une forme de blocage, le déroulement des débats à la CNEMA et à la CCAC fournissent des exemples plus éloquents encore de cette stratégie de fermeture aux revendications des ONG. C'est là que la dimension diplomatique ou inter-étatique du processus nous paraît essentielle pour comprendre le positionnement de la France, parce qu'elle fournit une marge de manœuvre décisive face aux revendications des ONG. En effet, le contexte diplomatique de cette période de 2004 à 2006 est tel qu'il n'existe aucun cadre formel dans lequel la question des armes à sous-munitions puisse faire l'objet d'un mandat de négociation spécifique. Dans ce contexte, il apparaît en réalité difficile aux activistes d'exercer une pression sur les États. La situation de blocage des négociations à la CCAC²⁹⁸ profite indubitablement à la délégation française, parce qu'elle lui permet de ne pas s'engager dans des négociations sur les armes à sous-munitions, sans pour autant qu'elle s'y oppose ouvertement ou se

²⁹⁷ Comprendre ici leurs conséquences pour les populations civiles sur les terrains de conflit.

²⁹⁸ Évoquée au chapitre 2.

montrer sourde aux exigences humanitaires. Cette situation rend donc compatible à la fois le souhait de la Défense de maintenir un *statu quo* sur la question et les contraintes politiques inhérentes à la dimension humanitaire du problème. L'attention accordée à la question des mines autre que mines antipersonnel est une composante essentielle de cette stratégie puisqu'elle permet de ne pas aborder la question des sous-munitions tout en légitimant la démarche.

C'est une situation similaire que l'on retrouve au niveau national. Bien que le mandat de la CNEMA ne concerne que les mines antipersonnel, l'émergence du problème des armes à sous-munitions y est inévitable, parce que les acteurs concernés s'y rassemblent. Elle n'en suscite pas moins de nombreuses réticences de la part des acteurs du ministère de la Défense qui s'appuient sur le mandat de la CNEMA pour bloquer les initiatives des ONG.

A la CNEMA, ils nous ont « pollué » les débats, ils ont commencé par les mines antichar, rapidement, ils ont commencé sur les sous-munitions. Il y avait la coordinatrice de l'ICBL et des représentants de Handicap International qui étaient beaucoup sur les sous-munitions. La CNEMA ça fonctionne comme ça : un président, un ambassadeur et autour de la table, vous avez la Défense, l'Intérieur et les Affaires étrangères, avec un représentant du ministère, vous avez des sénateurs, des syndicats, le MEDEF et la CGT, des représentants d'ONG et des membres de la société civile, c'était un prof de fac de Brest. La CNEMA n'était pas une épine pour nous, mais c'était un truc dans lequel on se retrouvait, qui avait un mandat strict qui découlait d'Ottawa, donc lié spécifiquement aux mines antipersonnel. Et en face, le but du jeu, c'était d'étendre le mandat aux mines antichar. Il y avait quelqu'un de particulièrement actif sur le sujet, c'était le député Rochebloine, qui abreuvait les industriels, la DGA pour qu'on démontre que nos mines antichar ne pétaient pas sur les enfants etc. Donc nous avons des obligations de transparence sur le fait qu'on n'employait plus, qu'on détruisait nos stocks. Et puis ce débat-là sur les mines antipersonnel, il a été déporté sur les sous-munitions, sous prétexte que les sous-munitions non explosées ça devient des mines. Avec les ONG on avait ce débat-là, sur la façon de définir les armes, est-ce qu'on les définit par leurs effets ou par leurs conception. Et M. Fabiani essayait sans arrêt d'arbitrer entre le respect du mandat de la CNEMA et les demandes pressantes de la société civile et des ONG, et du représentant de l'observatoire des transferts d'armements.

Entretien à la division maîtrise des armements, EMA, ministère de la Défense,
avril 2009

Mais si le mandat de la CNEMA permet de justifier le refus de se saisir officiellement de la question, la question est néanmoins posée de manière informelle, de la même façon qu'elle est au cœur de nombreuses discussions en marge des négociations diplomatiques à la CCAC.

Ce qui se passait à chaque fois qu'on parlait du processus d'Oslo, ils disaient, ce n'est pas dans le mandat de la CNEMA, mais n'empêche que les gens en parlaient. On ne rentrait pas dans de grands débats, mais on disait, il y a eu telle conférence, la France y a participé, voici la position qu'on a défendue et nous on disait, en tant que HI, on pense qu'on devrait faire ci, ça. En fait c'est parce que c'était les mêmes acteurs et que c'était ridicule de ne pas en parler, mais ça n'a jamais été inscrit dans les comptes-rendus des débats.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Cette situation de blocage à la CCAC légitime la politique de non décision adoptée par la France à ce moment-là : le fait que le sujet des armes à sous-munitions ne soit pas mis à « l'agenda diplomatique » compromet de fait l'éventualité d'une mise à l'agenda du problème au niveau national. On voit bien ici la marge de manœuvre que l'articulation des niveaux supranational et national fournit aux acteurs étatiques français. Le rayon d'action de la politique étrangère dépasse en effet largement le cadre national, échappant ainsi en partie aux décideurs. Si cette dimension paraît contraignante au premier abord, parce qu'elle réduit l'ensemble des éléments sur lesquels les décideurs peuvent étendre leur contrôle, elle apparaît ici au contraire comme un atout décisif dans le conflit qui s'engage avec les activistes. En introduisant des paramètres que les autorités publiques ne maîtrisent pas totalement, cette double échelle d'action laisse une marge de manœuvre aux décideurs français. Dans cette configuration, les ONG, bien que présentes dans les deux niveaux, peinent à influencer l'orientation des débats à la CCAC. De même, en dépit des campagnes de sensibilisation et de communications lancées en France par Handicap International, la pression que l'association exerce sur les autorités reste marginale. Le consensus intra- et inter-ministériel autour de la solution du non-engagement constitue à cet égard un sérieux obstacle à la pression des activistes. En outre, ni les relations qu'ils nouent avec les parlementaires, ni le soutien qu'ils obtiennent de l'opinion publique ou des candidats à l'élection présidentielle de 2007 ²⁹⁹ ne leur donnent de véritable « prise » sur le gouvernement.

Si les choix opérés par l'administration défense en faveur d'une position de non-décision se justifient largement au regard du contexte diplomatique, leur continuité paraît plus curieuse cependant. En effet, alors qu'on pourrait s'attendre à une évolution de la position française à la fin de l'année 2006, étant donné les changements importants du contexte diplomatique, la position défense « se durcit », entérinant les solutions techniques et juridiques apportées par les militaires français au problème humanitaire. Faut-il y voir

²⁹⁹ Voir chapitre 3.

pourtant une preuve supplémentaire de l'influence prépondérante d'une l'administration défense rétive au changement ?

3. Durcissement de la position défense

La phase de non décision que nous avons identifiée pour décrire la gestion du dossier par les acteurs étatiques se caractérise par la rigidité de la position française au regard de la faiblesse des enjeux. Nous avons montré alors que ce paradoxe s'expliquait en partie par une crispation de la Défense et un contexte diplomatique qui rend cette position tenable politiquement. Mais alors qu'on aurait pu s'attendre à une évolution de la position française en réaction aux changements de contexte diplomatique à l'issue de la guerre du Liban de l'été 2006, la position française se « durcit ». C'est ce nouveau paradoxe que nous voulons éclairer ici, en décrivant d'abord l'émergence du nouveau contexte diplomatique et en observant ensuite comment les fonctionnaires de la Défense cherchent à « verrouiller » leur position de non-décision pour maintenir la fermeture du système politico-administratif français aux revendications des ONG.

3.1 Oslo, un nouveau contexte diplomatique

Si le contexte diplomatique permettait jusque là à la France de camper sur sa position de non-décision, les événements du Liban de l'été 2006 et le lancement du processus d'Oslo en novembre 2006 modifient la donne. En effet, la stratégie française de non-engagement semblait facile à défendre publiquement tant qu'aucune négociation spécifique sur les armes à sous-munitions n'était engagée. Mais elle n'est plus tenable dans le nouveau contexte diplomatique.

3.1.1 La guerre du Liban, un élément déclencheur

Lors du conflit de juillet-août 2006 au Liban, les ONG estiment que près de quatre millions de sous-munitions sont utilisées par l'armée israélienne. Les armes à sous-munitions ont été utilisées pendant tout le conflit, mais 90% d'entre elles auraient été larguées dans les dernières 72 heures du conflit. Entre le 12 juillet et le 14 août, la Croix-Rouge libanaise a enregistré 285 tués et 886 blessés. À ceux-là s'ajoutent les victimes des zones inaccessibles qui n'ont pas été recensées. Ces événements seraient certainement

passés « inaperçus », comme l'ont été en partie ceux du Kosovo, d'Afghanistan et d'Irak, s'ils n'étaient entrés en résonance avec la campagne de la CMC. Parce qu'elle fournit des images et des témoignages, la guerre du Liban alimente en effet le discours des ONG, leur permettant une nouvelle fois d'alerter sur les risques humanitaires de l'emploi des armes à sous-munitions.

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 États étaient hyper sensibilisés au sujet, on avait fait un travail de fond au sein de la CCAC 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.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Bien qu'il attribuent les dégâts observés au Liban à des violations du droit international humanitaire plus qu'à l'emploi des armes à sous-munitions en lui-même, les militaires français peuvent difficilement opposer ce discours aux dénonciations des activistes. Les militaires français nous ont souvent confié qu'ils regrettaient que « *la France fasse les frais d'un mauvais emploi par les autres* ». Selon eux, l'armée israélienne aurait utilisé des armes obsolètes, présentant de nombreux défaut de fonctionnement, qui plus est à proximité de zones habitées. Mais cette argumentation ne pèse pas face à une dénonciation qui exploite au maximum les réalités du terrain, faisant disparaître l'ampleur limitée des dégâts derrière une logique de scandalisation.

C'est terrible à dire, c'est 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.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Si bien que les militaires français ont souvent tendance à considérer le conflit du Liban comme un élément déclencheur, tandis que les lobbyistes de la CMC y voient le résultat d'une rencontre entre un contexte et leur stratégie d'action :

Je pense qu'il est important de voir le Liban comme la goutte d'eau qui fait déborder le vase, [...] 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 ».

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

C'est une conjonction de deux facteurs. C'est-à-dire que 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 États étaient hyper sensibilisés au sujet, on avait fait un travail de fond au sein de la CCAC, 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.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Mais si la guerre du Liban constitue un formidable élément déclencheur pour les activistes, elle n'augure cependant pas nécessairement de la mise en place d'un processus parallèle semblable au processus d'Ottawa.

3.1.2 Le lancement d'un « processus parallèle » : Oslo, un nouvel « Ottawa »

Jusqu'à la fin de la conférence d'examen de la CCAC, l'incertitude demeure. La stratégie de la CMC consiste en effet à utiliser les événements du Liban pour faire pression sur les États et demander l'adoption d'un mandat de négociation spécifique aux armes à sous-munitions *à l'intérieur de la CCAC*, tout en déployant une vaste action de plaidoyer auprès des différentes délégations et obtenir leur soutien dans la perspective du lancement d'un processus parallèle.

On s'était donné 2006 comme deadline à la CCAC. La stratégie c'était on essaie d'avoir ce mandat de négociation, on défend la CCAC 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 États s'il n'y avait pas eu la guerre au Liban

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

C'était sympa à la CCAC en novembre 2006 parce qu'on avait des réunions tous les matins avec les gens de la campagne et on avait une liste de pays, c'était excellent. On avait une liste de pays, on se réunissait dans une salle de comité qu'on avait à nous et on avait les pays qu'on voulait bouger, et puis chaque fois on mettait les lignes qui allaient dans tous les sens et c'était génial. Voilà il y avait des lignes qui allaient dans tous les sens pour voir quels pays étaient en train de changer de position et puis c'était ça, c'était le jeu d'avoir le plus de pays possible pour le mandat de négociation et pour la déclaration. Et ça c'était sympa parce qu'on est arrivé avec zéro pays sur la déclaration et on est sorti avec trente pays. Et puis on avait l'Allemagne, on avait la Suède, on avait la Suisse, on avait des pays qui avaient des sous munitions et...c'était génial.

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

Mais la troisième conférence d'examen de la CCAC se solde par un échec pour la CMC. L'accent est mis sur les mines autres que mines antipersonnel, au détriment d'une réflexion sur les armes à sous-munitions, sans pour autant parvenir à l'adoption d'un nouveau protocole. Incapables de parvenir à un consensus sur la question, les États parties expriment néanmoins leur intention de prendre « les mesures nécessaires pour adopter les pratiques qui constitueront la politique nationale : ne pas utiliser de mine anti-véhicule à l'extérieur d'une zone dont le périmètre est marqué si cette mine n'est pas détectable, si cette mine ne comporte pas de mécanisme d'autodestruction ou d'auto-neutralisation, prévenir le transfert de toute mine anti-véhicule ». Il reconduisent dans ses fonctions le groupe de travail sur les mines autres que les mines antipersonnel (MAMAP).

S'agissant des MAMAP, la proposition danoise d'engagements politiques (sous forme de déclarations nationales) de respect des dispositions techniques minimales constitue, à défaut d'un protocole, un résultat honorable. Cette initiative préserve la continuité des travaux de la CCAC sur les MAMAP en 2006 en vue d'un consensus futur.

Extrait du compte-rendu de la troisième conférence d'examen de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques, l'EMA/MA, ministère de la Défense

Parallèlement à ça, les États parties s'accordent pour reconnaître le problème humanitaire des munitions en grappe sans pouvoir s'accorder sur une proposition de mandat de négociation d'un instrument juridiquement contraignant répondant aux préoccupations humanitaires suscitées par les munitions en grappe. Le groupe de travail sur les restes explosifs de guerre est reconduit dans ses fonctions, avec un mandat de discussion prenant spécifiquement en compte les sous munitions. L'adoption de cette solution constitue alors l'élément déclencheur. Estimant cette approche insuffisante, la Norvège annonce alors qu'elle organisera une conférence internationale sur les armes à sous-munitions en 2007, hors du cadre de la CCAC, reproduisant ainsi un processus similaire à celui qui avait abouti à la Convention d'Ottawa d'interdiction complète des mines antipersonnel. À l'issue de cette conférence, la délégation française estime que « l'initiative de la Norvège doit être suivie avec beaucoup d'attention car elle n'est pas sans rappeler celle qui avait conduit à l'interdiction des mines antipersonnel »³⁰⁰. Elle souligne cependant que « le rapprochement avec Ottawa doit être considéré avec réserve », et refuse d'en conclure à un échec définitif de la CCAC étant donné que la question reste en débat dans cette enceinte. À aucun moment il n'est donc question, pour

³⁰⁰Extraits du compte-rendu de la troisième conférence d'examen de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques, l'EMA/MA, ministère de la Défense

les militaires de la délégation française, de rejoindre le processus norvégien. Bien au contraire, celle-ci évoque même le risque d'isolement dans lequel la France se trouverait si le Royaume-Uni et l'Allemagne rejoignaient le nouveau processus. Ces éléments confirment l'intention des délégués français de camper sur leur position et d'entériner les choix opérés auparavant. Si l'idée de participer au processus d'Oslo suscite de vives inquiétudes chez les militaires de la délégation française, c'est surtout que le cadre de négociation de ce nouveau processus diplomatique leur apparaît particulièrement « risqué ».

3.1.3 La perspective d'une négociation « risquée »

C'est en partant du constat qu'une négociation fonctionnant selon la règle de l'unanimité ne pouvait parvenir à traiter le problème des armes à sous-munitions, que la Norvège décide de lancer un processus parallèle, concurrent de la CCAC. Cette démarche consiste à rassembler les États volontaires –désignés par le terme de *like-minded*– pour aboutir à l'adoption d'une norme juridiquement contraignante, plus ambitieuse que dans le cadre de la CCAC. L'idée contenue dans l'expression «*like-minded*» signifie que seuls les États qui le souhaitent participent à cette initiative. Dans ces conditions, ils peuvent donc signer des traités de désarmement sans que les principaux pays utilisateurs et producteurs des armes en question soient présents. La possibilité de recourir à un vote si les parties ne parviennent pas à trouver un consensus permet de lever facilement les forces de blocages qui caractérisent les négociations dans l'enceinte de la CCAC. N'étant plus soumise à la règle de l'unanimité, et ne dépendant que de la participation des États « volontaires », l'issue de la négociation devient donc beaucoup plus incertaine. Le rapport de force entre les États se trouve donc modifié, donnant un poids accru aux pays promoteurs du processus d'Oslo dans la négociation et aux États non utilisateurs ou non producteurs de ces armes. Il devient alors difficile pour un certain nombre d'États, dont la France, de compter sur le veto des États producteurs et utilisateurs pour faire échouer un projet de désarmement et défendre ainsi des intérêts militaires, sans s'exposer. C'est en ce sens que la négociation dans le cadre du processus d'Oslo apparaît risquée pour les militaires français, qui courent le risque de se voir imposer une interdiction totale à l'issue d'un vote, sans jamais pouvoir utiliser leur veto. La plupart des acteurs chargés de la gestion

du dossier ont souligné, durant l'enquête, combien ce processus leur paraissait étranger aux traditions diplomatiques françaises³⁰¹.

3.2 Le verrouillage des solutions techniques

Cette période, entre le lancement du processus d'Oslo par la Norvège en novembre 2006 et la première conférence du processus prévue pour le mois de février 2007 est intéressante. En effet, jusqu'en février 2007, les fonctionnaires du ministère de la Défense qui travaillent sur le dossier se montrent opposés à l'idée de participer au processus d'Oslo. Durant cette période, ils bénéficient encore du soutien de leurs homologues du Quai d'Orsay. Deux exemples permettent d'illustrer cette idée : l'attitude de la délégation française à la conférence d'examen de la Convention sur les armes classiques à Genève en novembre 2006 et la pression exercée par les représentants du ministère de la Défense pour orienter les conclusions du rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat en faveur de la « position Défense » en décembre 2006.

3.2.1 Le maintien de la non-décision en dépit des nouvelles contraintes diplomatiques

Le lancement du processus d'Oslo s'accompagne pour tout un ensemble d'États, dont la France fait partie, de nouvelles contraintes. Tant que les débats sur les armes à sous-munitions se tenaient dans le cadre du groupe de travail sur les restes explosifs de guerre à la CCAC ces États pouvaient compter sur le veto des États-Unis, d'Israël, du Pakistan, de l'Inde de la Russie ou de la Chine. Mais le cadre de négociation du nouveau processus diplomatique n'est pas sans susciter l'inquiétude des représentants du ministère de la Défense. En effet, alors que les négociations à la CCAC se déroulent en présence de toutes les puissances militaires, seuls les États qui le souhaitent participent au processus d'Oslo. La règle du consensus qui s'impose à la CCAC donne aux États une force de blocage qu'ils n'ont pas dans les processus parallèles, où la décision peut faire l'objet d'un vote. Dès lors, l'issue de la négociation devient de ce fait beaucoup plus incertaine :

³⁰¹On retrouve cette réflexion dans un certain nombre de rapports et de notes de synthèse rédigés à la fin de l'année 2008, soit au ministère de la Défense, soit au ministère des Affaires étrangères, et qui dressent le bilan de l'« expérience du processus d'Oslo ». Camille Grand évoque la même idée dans son article « La Convention sur les armes à sous-munitions et le processus d'Oslo. Une négociation atypique », *Annuaire française de relations internationales*, 2009, La Documentation française, Bruylant, vol.X, pp.681-697.

un traité de désarmement, qui interdit l'emploi d'une arme, peut dès lors voir le jour, sans être signé par les pays utilisateurs et producteurs de l'arme en question. Dans ces conditions, la France se trouve dans une position moins confortable qu'à la CCAC car elle ne peut plus compter sur le veto des pays producteurs et utilisateurs pour préserver ses intérêts militaires. Le rapport de force se trouve donc modifié, donnant un poids accru aux pays promoteurs du processus d'Oslo dans la négociation et aux États non utilisateurs ou non producteurs de ces armes. Alors qu'elle pouvait compter sur des États comme les États-Unis pour faire échouer un projet de désarmement, elle se trouve désormais en minorité pour défendre ses intérêts. Cette modification du rapport de force au détriment des pays producteurs et utilisateurs explique en grande partie la réticence des militaires français à entrer dans le processus d'Oslo et leur souhait de voir les discussions sur les armes à sous-munitions se maintenir dans le cadre du groupe de travail sur les restes explosifs de guerre à la CCAC.

Leur position n'est pas tout de suite remise en cause par les fonctionnaires du Quai d'Orsay, qui continuent de privilégier les solutions techniques élaborées avec le ministère de la Défense dans la première phase du processus. En effet, malgré une prise de conscience du changement de contexte, les diplomates s'alignent une nouvelle fois sur la position du ministère de la Défense, privilégiant l'aboutissement d'une négociation sur les MAMAP, sans percevoir l'importance croissante du sujet des armes à sous-munitions. L'accent mis sur les MAMAP porte d'autant plus à conséquence que la France préside à cette époque la conférence d'examen de la CCAC, et oriente les négociations inter-étatiques sur les MAMAP plutôt que sur les armes à sous-munitions. Si bien que, sans le vouloir, la délégation française, en tant que présidente de la conférence, en voulant défendre la CCAC comme cadre pertinent des négociations, donne raison à ceux qui mettent le plus en doute sa capacité à parvenir à de véritables avancées humanitaires.

Moi évidemment, en tant que bureaucrate, j'essayais aussi de ne pas construire l'ensemble de la position française sur ce qui était une position très conservatrice de l'administration précédente, mais je pense, un peu plutôt par négligence qu'autre chose, parce que le sujet n'était pas un sujet prioritaire, les militaires avaient dit que c'était pas ... qu'une interdiction totale, ça n'avait aucun sens et que le Quai d'Orsay, sans être totalement convaincu, était sur une ligne, bon ben d'accord, il y a d'autres priorités. Ce qui fait d'ailleurs que de ce point de vue là, je pense qu'on a un peu loupé un truc, j'en ai souvent parlé avec l'ambassadeur³⁰² qui présidait la conférence de la CCAC en 2006. Je pense qu'on s'est un peu planté, lui à Genève et moi à Paris, on était d'abord partis dans l'idée que l'aboutissement de la CCAC en 2006 ça

³⁰² Ambassadeur de la France à la Conférence du Désarmement.

devait être le protocole V et le protocole VI, sur les MAMAP. Et cette négociation-là a échoué pour des raisons diverses. Et du coup, je pense qu'on n'a pas consacré assez de temps, d'énergie, de capital politico-diplomatique au sujet des sous munitions qui était déjà soutenu par un petit groupe à la CCAC et au fond, on aurait du, si on avait vraiment voulu, ce qui était notre ligne officielle, soutenir la CCAC comme cadre principal de la négociation, on aurait du lancer à ce moment-là, et pousser avec toute la force de conviction que peut avoir la présidence d'une conférence diplomatique, même dans un contexte de consensus, à l'adoption d'un mandat de négociation, dès 2006. Ce qui aurait probablement convaincu les norvégiens de ne pas lancer leur initiative du processus d'Oslo.

Entretien à la sous-direction aux questions multilatérales et au désarmement,
ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

Dans un communiqué de presse du 10 novembre 2006, Handicap International dénonce position française qui s'appuie sur l'entrée en vigueur du Protocole V sur les restes explosifs de guerre pour s'opposer à une réglementation spécifique des armes à sous-munitions.

COMMUNIQUÉ DE PRESSE – 10 novembre 2006

Bombes à sous-munitions : à Genève, la France s'oppose à toute perspective d'interdiction

Lyon, le 10 novembre 2006. Les Bombes à sous-munitions (BASM) se retrouvent au cœur de la 3ème Conférence d'examen sur certaines armes classiques, actuellement organisée du 7 au 17 novembre par les Nations Unies à Genève : 20 États, dont 11 de l'Union européenne, ont exprimé leur volonté commune de parvenir à un traité international sur les BASM. La France, qui préside cette 3ème Conférence, semble préférer mettre l'accent sur l'entrée en vigueur du Protocole V qui fait obligation aux États de dépolluer les zones affectées par les restes explosifs de guerre après la fin des conflits. Handicap International déplore que la France continue à s'opposer à toute perspective de négociations spécifiques aux BASM. [...] Dans ce contexte, où l'ONU elle-même a appelé à suspendre toute utilisation des BASM, la France, de plus en plus isolée, continue à refuser toute négociation internationale sur la question. Tout en reconnaissant l'impact humanitaire des BASM, la France juge que l'entrée en vigueur du Protocole V (le 12 novembre) suffira à limiter le nombre de victimes post-conflit. Handicap International et les autres membres de la Coalition contre les sous-munitions (CMC) considèrent que ce protocole n'aura pratiquement aucun effet sur les conséquences humanitaires des BASM.

En ne traitant jamais la question des armes à sous-munitions de manière spécifique, la présidence de la CCAC donne aux activistes de la CMC, et aux pays qui les soutiennent, l'occasion qu'ils attendaient de remettre en cause la CCAC et de légitimer la mise en place d'un processus parallèle. Adoptée sur le plan national et international, par la délégation française et par la présidence de la CCAC, la stratégie française de non-décision crée donc les conditions de sa remise en cause.

Pourtant, malgré le lancement du processus d'Oslo en novembre 2006 sur la scène diplomatique, la défense française témoigne une nouvelle fois de ses capacités de résistance. En effet, alors que le contexte diplomatique a changé, la Défense se montre fermement opposée à l'idée d'entrer dans le processus d'Oslo et réaffirme dans cette perspective ses arguments juridiques et techniques, qui prennent forme dans les conclusions du rapport du Sénat en décembre 2006.

3.2.2 Le verrouillage de la « position Défense » au Sénat et le maintien des solutions techniques

Les conclusions du rapport d'information de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat sur les armes à sous-munitions sont représentatives de la crispation de l'état-major des armées sur la question des armes à sous-munitions. Mis en place au départ dans une perspective favorable aux revendications des ONG, le processus de consultation organisé par la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat visait à informer les parlementaires des dommages humanitaires des armes à sous-munitions. Mais ce qui aurait pu devenir un lieu d'amplification des controverses³⁰³, et une caisse de résonance pour les revendications des activistes se révèle *in fine* une occasion pour l'administration du ministère de la Défense de justifier sa position et de délégitimer les ambitions des activistes. Cet épisode est un moment intéressant du processus que nous étudions. En effet, alors qu'il aurait dû amorcer une *politisation* du problème, il est utilisé par les milieux proches de la Défense pour canaliser la pression de la « société civile »³⁰⁴

Alors que de nombreuses propositions de loi ont été déposées au Parlement sur la question des armes à sous-munitions, la perspective de la parution d'un rapport d'information du Sénat offre de nouvelles perspectives pour la campagne française d'Handicap International.

L'enjeu ça a été pour moi d'arriver à « entrer par la petite porte » au sein de la commission. Dès le début, il y a eu l'idée d'essayer d'arriver à un rapport. Le but c'était d'éviter de déposer une énième proposition de loi qui serait déposée par l'opposition et qui tomberait dans l'oubli. On voulait quelque chose qui appartienne à la machine. Pour appartenir à la machine, il fallait quelque chose d'officiel pour la Commission. L'idée qui a germé à ce moment-là, c'était d'organiser un petit déjeuner de travail où Handicap International

³⁰³Baumgartner (Frank R.), 1987, « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, 12 (1), pp.33-54.

³⁰⁴On entend par là à la fois les activistes et les parlementaires qui les soutiennent.

serait reçu officiellement par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées pour parler des armes à sous-munitions.

Entretien à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, avril 2009

Lancée à l'initiative d'un sénateur socialiste, l'idée d'inscrire le sujet à l'ordre du jour de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat peine cependant à s'imposer. C'est en effet d'abord à l'occasion d'un « petit-déjeuner » de la commission que les représentants d'Handicap International exposent pour la première fois le sujet aux membres de la commission. Le caractère informel de cette rencontre témoigne de la prudence avec laquelle la Commission envisage de se positionner sur la question.

En 2005, on a déclenché le processus français avec le fameux rapport du Sénat. Ça a commencé fin 2005, à l'initiative de Plancade, le sénateur socialiste. En fait moi, je travaillais avec Plancade et Garriaud-Maylam et c'est Plancade qui m'a dit je vais vous obtenir une réunion avec cette commission, donc il faut que j'obtienne l'accord du président de la commission. Et j'ai été auditionnée fin 2005 par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat. Et ça a pris des mois, parce que ce n'était pas dans les pratiques de la commission et ce n'était même pas une audition officielle. C'était en fait un petit-déjeuner avec les membres intéressés de la commission. Donc on y est allés à deux à l'époque, c'était fin 2005 ou début 2006. Donc on a eu ce petit-déjeuner d'information avec ceux qui étaient intéressés, ils étaient une petite dizaine. A l'issue de l'audition, ils nous ont fait savoir que le président mandatait deux sénateurs pour lancer ce rapport du sénat, sachant qu'après, on ne savait pas du tout ce que ça allait donner. Mais au moins, c'est pareil, c'est toujours les mêmes pratiques de lobbying, c'est maintenir le sujet dans l'agenda politique des élus.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

En dépit de ses réticences initiales, le bureau de la Commission accepte de consacrer un rapport d'information sur le sujet. Deux rapporteurs sont désignés pour mener à bien cette tâche. Joëlle Garriaud-Maylam, sénatrice UMP, membre de la CNEMA, et déjà mobilisée sur la question des mines, et Jean-Pierre Plancade, sénateur socialiste.

Ça a pris plusieurs mois pour arriver à mettre sur pied ce premier rendez-vous. Ça, c'est quelque chose qui sera récurrent dans ce que je vais vous dire, ça n'a jamais été très clair pour moi, pourquoi il y a eu autant de résistance, pourquoi il y avait autant de freins. Alors que c'était un sujet qui commençait à devenir médiatique mais ce n'était pas non plus la une des campagnes, la une des journaux. Ça a pris plusieurs mois ce petit-déjeuner, mais ça a bien marché. C'est-à-dire que le but c'était qu'à la fin, c'est pour ça que ça a bien marché, c'était de choisir un rapport d'information, ce qui s'est fait dans les semaines qui ont suivi. C'est pour ça en fait que le gros du travail sur le côté rentrer dans la machine, c'était au niveau du petit déjeuner et après ça se déroulait parce qu'une fois qu'on avait le petit déjeuner, c'était logique d'enchaîner sur quelque chose.

Entretien à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, avril 2009

A cette consultation informelle succède alors une phase de consultation officielle dans le cadre des auditions. Assistées par un administrateur de la Commission, les équipes des deux rapporteurs mènent une vaste campagne d'auditions auprès des acteurs pertinents du processus. Parmi eux, les fonctionnaires de la division maîtrise des armements du ministère de la Défense, des représentants de l'état-major et du cabinet du ministère de la Défense, des industriels de l'armement et des fabricants d'armes à sous-munitions, des ingénieurs de la DGA, des représentants d'Handicap International, de la CMC, d'ICBL, de HRW et du CICR, le secrétaire du groupe d'experts de la CCAC, les membres de la mission permanente de la France à la Conférence du Désarmement ainsi que le personnel de la Sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement du ministère des Affaires étrangères³⁰⁵.

On a établi un programme d'auditions, on a essayé de rencontrer à peu près toutes les personnes, tous les organismes qui sont concernés par le problème. Ça consiste à recenser l'ensemble des personnes pertinentes, à les contacter, à établir un programme de travail, à préparer ces auditions avec des questionnaires, parallèlement, en ce qui me concerne, à rechercher le maximum de documentation et à l'analyser. Voilà, donc on a, sur le sujet, vous avez la liste des personnes qu'on a auditionnées, à la fois des personnes institutionnelles, ministère des Affaires étrangères, ministère de la Défense, des ONG qui se mobilisent sur ce thème, les industriels qui fabriquent ces armes, des organisations internationales à Genève, on est allés à la conférence du désarmement rencontrer des diplomates qui discutaient de cette problématique. Voilà, donc, au fur et à mesure qu'on rencontre des interlocuteurs, on enrichit notre information, on confronte les points de vue, on essaie de faire un état des lieux aussi exhaustif et objectif que possible et de réfléchir à toutes les implications, jusqu'à la présentation du rapport devant la commission qui doit l'approuver.[...] Donc ça a été assez long parce que c'est un sujet qui est très peu connu. Pour dire la vérité, personne ne savait vraiment ce qu'étaient les armes à sous-munitions. Donc il a fallu déjà essayer de la comprendre, essayer de l'expliquer, ça a nécessité des investigations assez longues pour essayer de faire un bilan aussi exhaustif et objectif que possible.

Entretien à la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, janvier 2008

Sans être totalement acquis à la cause d'Handicap International, les deux rapporteurs et leurs équipes ne se montrent pourtant en aucun cas favorables au maintien d'un *statu quo*, bien au contraire.

³⁰⁵ Aucun compte-rendu de ces auditions n'est disponible publiquement, en raison du caractère secret de certaines informations fournies par des représentants du ministère de la Défense.

En fait on ne savait pas trop jusqu'où ils voulaient aller. Handicap poussait pas mal pour qu'on aille jusqu'à l'idée du moratoire. Pour les politiques ce n'était pas si clair, mais ils n'étaient pas du tout opposés à cette idée, même si il fallait aller... c'était un moratoire général, mais il fallait un peu rentrer dans le détail. Au final ça a été beaucoup plus compliqué que prévu.

Entretien à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, avril 2009

La stratégie adoptée par les rédacteurs du rapport consiste alors au départ à ne pas recommander explicitement une interdiction des armes à sous-munitions, mais établir des critères techniques et juridiques dont le respect reviendrait de fait à s'interdire d'utiliser les armes à sous-munitions françaises. L'idée est alors de distinguer les « bonnes et les mauvaises sous-munitions ». De ce point de vue, ils se situent nettement en contrepoint avec la position radicale d'Handicap International qui refuse de considérer qu'il existe des « bonnes » sous-munitions, et recommande plutôt une interdiction totale. Mais en définissant trois critères et un principe et en exigeant que les armes à sous-munitions qui ne respecteraient pas ces critères et ce principe devaient être interdites, ils se situent de fait sur une ligne plus radicale qu'elle n'y paraît. Ainsi, en exigeant que chaque munition mère ne contienne pas plus de 15 sous-munitions et que chaque sous-munition dispose d'un « mécanisme de guidage individuel » et d'« un ou de plusieurs systèmes d'autodestruction », les rédacteurs du rapport recommandent, de fait, une interdiction des LRM/M26 et des obus OGR. À ces critères techniques s'ajoute le principe selon lequel les armes à sous-munitions ne doivent pas être conçues pour être utilisées dans des conflits urbains et asymétriques, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être utilisées dans des conditions où la distinction entre civils et militaires est difficile à établir. De même que l'application des trois critères entraîne une interdiction de l'utilisation des armes à sous-munitions françaises existantes, à l'exception des Apache et Bonus³⁰⁶, l'application de ce principe revient à interdire l'utilisation des armes à sous-munitions (LRM/M26 et OGR). En effet, la plupart des combats se déroule aujourd'hui en zone péri-urbaine, donc dans des zones où la distinction entre civils et militaires s'établit difficilement.

Ces prises de position vont donc à l'encontre des positions de l'état-major des Armées, qui, s'il admet l'idée de renoncer dans un court délai aux LRM/M26 (qui doivent être retirées du service en 2010), n'envisage pas de retirer du service les obus OGR. Pour défendre ce système d'arme, les militaires transmettent aux membres de la commission un certain nombre de documents classés³⁰⁷, faisant état des tests de fiabilité et de précision réalisés sur les obus OGR.

³⁰⁶ Les obus Bonus et le missile Apache ne sont à aucun moment visés par ces mesures.

Le ministère traînait des pieds, ils proposaient des fiches et des comptes-rendus, ils nous ont transmis des synthèses, des documents secret défense, ils nous ont transmis les tests qui avaient été faits sur les OGR et les M26 par exemple. Mais nous, on remettait en question le processus d'étude des taux d'échec en disant que les tests n'étaient pas faits en condition de combat et que si on suivait un principe de précaution, dans cette logique, on ne pouvait pas être sûr des conclusions sur les taux d'échec, donc soit il fallait refaire les tests, soit il fallait admettre que ce n'était pas fiable à 99%. Nous, on discutait le 1% de risque en fait.

Entretien à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, avril 2009

De même, l'idée que la France devait être plus active sur le plan international, et notamment qu'elle soit présente dans les initiatives *ad hoc* telles que le processus d'Oslo, lancé en novembre 2006 à la CCAC, devait figurer au départ dans les conclusions du rapport. Là encore, cette recommandation allait à l'encontre de la position adoptée par la délégation française à la troisième conférence d'examen de la CCAC un mois plus tôt.

Bien que les équipes des deux rapporteurs semblent plutôt favorables à l'adoption d'un moratoire sur les armes à sous-munitions, leur position ne font pas l'unanimité au sein de la Commission, qui, sous couvert de neutralité, adopte une position plus proche des intérêts de la Défense. Cet extrait d'entretien est significatif de cette « stratégie de neutralité »³⁰⁸ qui consiste à mettre l'accent sur la technicité du problème pour rendre crédible l'impartialité de la démarche :

C'est un rapport signé par deux sénateurs, mais c'est aussi un rapport de la Commission, ça veut dire qu'il n'engage pas simplement ses signataires, mais qu'il engage la Commission et même, au-delà de la Commission, le Sénat. Donc il faut concilier ce que peuvent être les sensibilités personnelles des sénateurs, des signataires avec... la sensibilité propre de la majorité de la Commission. L'une des difficultés de ce sujet était qu'il fallait répondre à la réalité incontestable du problème humanitaire, mais que pour une Commission qui est également une commission de la Défense, il fallait aussi tenir compte des réalités militaires, des réalités, de certains besoins de défense. Donc c'est là-dessus que l'équilibre n'était pas toujours facile à trouver. [...] Le souhait du président de la commission étant que ce rapport soit vraiment un rapport d'information, c'est-à-dire qu'il ... plus qu'une prise de position, il serve d'abord à expliquer, à combler un manque d'information, donc c'est dans ce sens qu'on a travaillé. Ce qui fait qu'il y a une partie du rapport qui est une synthèse d'informations que l'on trouve par ailleurs que l'on trouve dispersées, éclatées, qui se trouvent par ailleurs dans les documents faits par les ONG,

³⁰⁷C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas eu accès aux comptes-rendus des auditions de la Commission par exemple.

³⁰⁸Bourdieu (Pierre), 1982, « Décrire et prescrire : les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, p.155.

mais qu'on a voulu aussi compléter avec des informations qui sont rarement publiées, qui sont des informations plus techniques qu'on a pu avoir soit par le ministère de la Défense, soit par les industriels directement sur les armes elles-mêmes, leur mode de fonctionnement, puisque là-dessus il y avait de vraies lacunes. C'est d'un tel degré de technicité que évidemment beaucoup des informations qu'on pouvait lire sur certains documents étaient soit inexactes, soit incomplètes, en tout cas méritaient d'être très sérieusement complétées ou corrigées, donc ça on a essayé de le faire en interrogeant le ministère de la Défense et les industriels, en essayant d'obtenir d'eux des informations précises sur ce qui a été produit, quand, sur ce qui a été exporté, ce qui a été utilisé, sur les caractéristiques techniques, parce que là-dessus il y avait un certain flou.

Entretien à la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, janvier 2008

Au final ce sont les arguments techniques et juridiques du ministère de la Défense qui sont retenus pour clore la controverse. Si bien que les conclusions du rapport se révèlent *in fine* très différentes des ambitions affichées initialement et de fait beaucoup plus proches de la position Défense que ne l'étaient au départ les promoteurs du projet.

Il fallait se montrer extrêmement circonspect avant de préconiser toute mesure qui aurait eu pour effet de réclamer le retrait ou l'abandon de tel ou tel type d'arme. Parce que ces armes, on les possède dans un certain but de défense. Il est évident que si on s'en prive, on se prive d'une capacité. Quelques soient les objectifs d'ordre humanitaire qu'on peut avoir à l'esprit, on est quand même obligé de considérer que nos forces peuvent être engagées, sont engagées et donc qu'ils peuvent avoir besoin de certains types d'armement. Donc il peut y avoir une difficulté à concilier deux impératifs. Donc ça c'était un point auquel tenait beaucoup le président de la commission. Il souhaitait que la commission appuie un peu, non pas la campagne mais attire l'attention du Sénat sur l'ampleur du problème humanitaire des sous-munitions. Donc il y avait une vraie volonté de faire écho à ce problème humanitaire. Mais sans que les conclusions mettent en difficulté sur des points importants la Défense française.

entretien à la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, janvier 2008

Nous, on a été très déçus par les conclusions du rapport, surtout que dans ce jeu d'acteurs, on avait une très bonne communication avec Garriaud-Maylam et Plancade et au moment où le rapport allait sortir, il y a eu un retournement de situation très notable. Plancade nous avait...c'est lui qui nous avait dit, on a une capacité d'action réduite au niveau des parlementaires mais je veux que ce rapport vous serve, que ce rapport serve la cause. Et puis il y a eu un retournement de situation. Au bout d'un moment, Plancade n'était plus du tout joignable et on a vu que le rapport prenait une direction qui n'était pas forcément celle que nous on attendait. [...] En effet, à la sortie du rapport les conclusions ne préconisaient pas une interdiction. Elles préconisaient une interdiction des Belouga qui étaient déjà retirées du service et un remplacement des M26 par une charge unique. Donc c'était quand même très faible, ça ne réglait absolument pas le problème des OGR.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Dans un communiqué de presse de décembre 2006, l'association dénonce ainsi la « frilosité » des conclusions du rapport d'information de la Commission, en congruence avec la position adoptée par la France à la CCAC quelques semaines auparavant, dont l'enjeu consistait, on l'a vu plus haut, à préserver une situation proche du *statu quo*.

COMMUNIQUÉ DE PRESSE – 20 décembre 2006

Handicap International déplore la frilosité du rapport du Sénat sur les bombes à sous-munitions (BASM)

Lyon, le 20 décembre 2006. Handicap International déplore la frilosité du rapport sur les bombes à sous-munitions (BASM), qui vient d'être rendu public par la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat. Pour l'association, les mesures proposées ne sont pas à la hauteur du problème posé par ces armes, dont 98 % des victimes sont des civils. Le rapport du Sénat ne fait que reprendre la position officielle de la France, opposée à toute interdiction, alors même que de nombreux pays se rallient à l'initiative de la Norvège pour aboutir à un traité international interdisant les BASM.

En effet, les conclusions du rapport recommandent certes un retrait du service des LRM/M26, mais n'envisagent à aucun moment un renoncement aux obus OGR. Au contraire, elles louent plutôt l'attitude « exemplaire » de la France sur la question des armes à sous-munitions, tant sur le plan de ses pratiques d'emploi que sur le plan de la conception des armes.

La France fait preuve d'une extrême retenue vis-à-vis des armes à sous-munitions et ne peut être mise en cause dans les dommages humanitaires qu'elles ont provoqués. Un seul cas d'utilisation par l'armée française a été répertorié, en 1991, avec la bombe d'aviation à sous-munitions Belouga qui n'est plus en service aujourd'hui et dont les stocks ont été détruits. La situation de la France à l'égard des armes à sous-munitions se caractérise par un nombre très réduit de systèmes actuellement en service dans l'armée française, dont aucun n'a été exporté par notre pays, des stocks limités et une doctrine d'emploi très restrictive ; aucun système d'armes à sous-munitions n'est actuellement en développement ou en projet en France.

extrait de la synthèse du rapport d'information de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées

Les conclusions du rapport recommandent ainsi par exemple de « renforcer les bonnes pratiques existantes au plan national », en « accélérant le remplacement des LRM/M26 par des lances roquettes à charge unitaire », en maintenant « les règles d'emploi appliquées pour l'utilisation de l'obus OGR » et en « privilégiant l'adoption de critères garantissant un degré élevé de fiabilité et de précision des munitions ». La position des

rapporteurs apparaît donc en tous points conforme à la position de la Défense, déviant ainsi largement de leur position initiale, au départ plus proche des revendications d'Handicap International. Ce revirement est bien décrit dans les propos d'un des enquêtés³⁰⁹ : « Dans les 24 heures qui ont suivi, la position de Plancade s'était transformée et que dans les trois ou quatre jours qui ont suivi, on s'est rabattu sur les conclusions officielles. Le mot « moratoire » disparaissait, les critères apparaissaient, mais de manière diluée dans tout le rapport et d'une manière qui n'était pas contraignante, la question des taux d'échec n'apparaissait pas non plus dans les conclusions, le calendrier de retrait disparaissait aussi. Sur l'international, les formules étaient moins encourageantes en ce qui concernait les initiatives ad hoc³¹⁰. Voilà. Alors que s'est-il passé ? Je pense qu'il y a eu, au ministère ou à la commission du Sénat la crainte de se retrouver avec des conclusions qu'on ne pourrait pas porter ».

Pour expliquer ce revirement de situation, certains enquêtés ont émis l'hypothèse que les réticences de la Défense auraient, à ce moment-là, pris la forme de pressions concrètes sur les rédacteurs du rapport ou sur le président de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat. L'un d'eux évoque notamment la possibilité « qu'il y ait eu des coups de téléphone de passés à la Commission » et des pressions exercées en faveur du maintien d'un quasi *statu quo* : « Ça arrive que le ministère appelle en disant, bon, vous êtes bien gentils, mais faites attention, on a besoin de garder ça, c'est important etc. ». Ou encore :

Du jour au lendemain, [celui] qui tenait la plume du rapport n'y a plus eu accès et le rapport a été rédigé par l'administrateur de la commission. Il y a eu clairement une reprise en main. [...] C'est évident qu'il y a eu des pressions. La défense, ils se sont très bien défendu. Mais je n'ai rien qui étaye ce que je viens de dire.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Les représentants d'Handicap International avancent l'hypothèse d'une pression des industriels de l'armement pour expliquer ce revirement.

J'ai ma petite idée... je pense que c'est venu surtout des fabricants.
- Qu'est-ce qui te fait dire ça ?
- C'est vraiment le roman policier parce que l'élément clé est décédé aujourd'hui, c'était le président de la commission. Je pense que c'était l'élément clé, parce que le jour de la conférence de presse, je l'ai vu sortir de la pièce avec les fabricants. Et moi, ça m'a interpellé. C'était impressionnant cette conférence de presse parce qu'il y avait tout le monde. Mais bon, je pense que ça n'a pas été chercher trop loin, je pense qu'il y a eu une pression sur

³⁰⁹Nous restons volontairement floue sur sa fonction et son rôle dans le processus afin de garantir le plus possible son anonymat.

³¹⁰Processus d'Oslo.

Plancade qui était vice-président de cette commission et je pense qu'ils ont du lui faire voir que si le rapport était trop mauvais, il risquait de perdre sa vice-présidence. Plancade, c'était l'élément clé et du jour au lendemain, il a radicalement changé d'attitude. Je n'ai aucune preuve tangible mais c'est vraiment l'impression que j'ai eue. En tout cas, on a vraiment touché au groupe de pression. Nous, on est un groupe de pression parce qu'on défend une cause, on ne défend pas un intérêt particulier. Et en face, on sait bien que l'armement c'est un groupe de pression énorme, notamment au sein du Sénat, tu vois bien les sénateurs qui y sont, Dassault... donc c'est évident que eux aussi sont allés faire valoir leur point de vue auprès des sénateurs, c'est évident.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, mars 2009

Mais rien n'étaye ces suppositions, surtout si l'on considère la relative faiblesse des enjeux industriels que représente un retrait anticipé des obus OGR et des LRM/M26. N'ayant pas eu accès à tous les documents concernant le dossier, nous n'avons pas pu éclaircir ce point dans notre enquête de terrain.

Si ce revirement reste en partie inexpliqué ici, il n'en témoigne pas moins d'une crispation de la Défense à l'encontre des revendications des ONG et d'une capacité de la Défense à verrouiller sa position, déjà durcie par le conflit avec les activistes. Nous avons consacré du temps à cette anecdote parce qu'elle nous semble illustrer particulièrement bien cette situation paradoxale dont nous voulions rendre compte dans ce chapitre. En effet, les pressions exercées en faveur d'un maintien du *statu quo*, soit au niveau du ministère de la Défense, soit au niveau de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, s'expliquent mal au regard des enjeux militaires, stratégiques, économiques et industriels que pouvait représenter à ce moment-là la perspective d'une interdiction des LRM/M26 et des obus OGR. Si elles témoignent bien de l'exacerbation des tensions que suscitent les rencontres fréquentes entre activistes et fonctionnaires dans les divers espaces de confrontation, elles se justifient toutefois d'autant moins si l'on considère les « gains politiques » qu'il y aurait eu à se positionner sur le dossier et la prise de conscience que l'abandon de ces armes héritées de la guerre froide était inévitable.

Ce que je n'ai pas compris, c'est que dans cette histoire de sous-munitions, il y avait tout à gagner politiquement à prendre le train en marche. C'est un sujet qui ne faisait pas la une des journaux. Je n'ai pas compris pourquoi il y a eu ce revers. [...] L'intérêt tactique était limité. Les OGR étaient prévus pour une situation qui n'existait plus³¹¹. Les militaires étaient d'accord avec ça, mais il y avait la volonté de ne pas s'en priver. Donc autant sur le plan militaire que sur le plan industriel, l'enjeu était limité. Il n'y avait aucun enjeu d'argent, aucun risque tactique. Je ne comprends pas pourquoi la bascule politique a eu lieu.

³¹¹ Les OGR ont en effet été conçus dans un contexte de guerre froide, pour résister à une éventuelle invasion des forces du Pacte de Varsovie.

C'était le sens de l'histoire de les abandonner, d'ailleurs c'est ce qui s'est passé finalement. C'était l'argument de HI, de dire c'est le sens de l'histoire. Alors pourquoi ces freins ?

Entretien à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, avril 2009

Cet événement permet donc surtout de percevoir la radicalisation de la « position Défense » dans un contexte diplomatique radicalement changé par le lancement du processus d'Oslo. Ce verrouillage interroge en outre d'autant plus qu'il accentue encore le décalage entre les enjeux et les prises de position des acteurs, dans un contexte diplomatique pourtant radicalement changé. Pour éclairer ce paradoxe, il nous est apparu pertinent, non seulement de partir des acteurs, mais de situer leurs discours et leurs perceptions en contexte afin de distinguer ce qui, dans ces discours, relève des objectifs poursuivis et ce qui relève des stratégies de conflit. La crispation de l'administration Défense s'explique en effet mieux si l'on tient compte du caractère conflictuel de ses échanges avec les ONG. En attribuant la fermeté de cette position à la situation de conflit générée par la mobilisation des ONG, on retrouve ici une des conclusions de l'analyse de Michel Setbon à propos de la gestion publique du Sida³¹². De la même façon que l'enjeu de la phase de non-décision porte chez Setbon non pas sur la reconnaissance de l'épidémie mais sur la légitimité des acteurs qui la dénoncent, l'enjeu de la lutte que nous relatons ici, entre l'administration Défense et les activistes, n'est pas tant la résolution du problème humanitaire causé par l'emploi des armes à sous-munitions, que la légitimité des revendications des ONG. Si la Défense campe si fermement sur ses positions, en dépit de la faiblesse des enjeux militaires, stratégiques et industriels qui y sont attachés, c'est surtout qu'elle adopte ainsi une « stratégie de conflit ». Le décalage entre les enjeux réels et les prises de position des acteurs signifie donc que l'enjeu du conflit avec les ONG s'est déplacé. Derrière les intérêts de sécurité et de défense invoqués pour justifier la position, c'est donc surtout une identité fragilisée par le succès de la mobilisation contre les mines qu'elle cherche à préserver, en refusant catégoriquement l'idée que des acteurs de la société civile puissent lui dicter une nouvelle fois ses règles de conduite en matière de sécurité et de défense.

Ainsi, autant le discours des activistes semblait rallier facilement à sa cause les médias et l'« opinion publique », autant le verrouillage de la position défense à la CCAC et au Sénat laisse planer un doute sur leur capacité à faire pression sur le système politico-

³¹²Setbon (Michel), 1993, *Pouvoirs contre Sida. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil.

administratif français. Il apparaît en effet à l'issue de ce chapitre qu'en dépit de la légitimité de leurs idéaux, les activistes n'aient pas véritablement pris sur le gouvernement français. En témoignent ces verrouillages de la position française au niveau national et international, en dépit du changement de contexte diplomatique de la fin de l'année 2006.

A ce stade, il apparaît donc que la mobilisation des ONG, relayée en France par Handicap International, n'a pas conduit à une remise en cause de la position française. En effet, malgré les changements du contexte diplomatique qui découlent des événements de l'été 2006 au Liban, la position française n'a subi aucune inflexion, ni dans le débat national, ni dans les négociations internationales. Les activistes sont certes parvenus à imposer aux pouvoirs publics de prendre position sur le dossier, mais ils peinent à aller à l'encontre d'une stratégie de blocage de la controverse qui protège les intérêts de la Défense, tout en offrant le « confort mental »³¹³ d'un discours adossé à une rhétorique humanitaire. La logique de blocage de la controverse procède en cela d'une logique mise en évidence par Peter Berger et Thomas Luckmann : elle cherche à intégrer le nouveau problème « à ce qui est déjà non problématique »³¹⁴. Reprenant à Michel Setbon cette idée selon laquelle chaque phase du processus de décision se caractérise par une configuration d'acteurs et un équilibre des forces qui lui est propre, c'est dans les configurations d'acteurs et dans la nature des problèmes autour desquels elles se forment que nous avons cherché l'explication des prises de position de la France sur la question des armes à sous-munitions. Dans cette perspective, le choix d'une stratégie défensive apparaît lié non seulement à un contexte institutionnel marqué par le poids accru des acteurs administratifs, mais surtout à une situation de conflit où les acteurs sont conduits à durcir leurs positions de négociation, à la fois pour réaffirmer leur identité et pour « jouer des coups ». De ce point de vue, le rôle central des acteurs administratifs dans la gestion du dossier apparaît donc comme un élément incontournable pour comprendre le contenu de la position française. Mais seule la dimension conflictuelle et les enjeux identitaires³¹⁵ qui

³¹³ Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU*, op. cit., p. 141.

³¹⁴ « La réalité de la vie quotidienne cherche à intégrer le secteur problématique à ce qui est déjà non problématique. La connaissance du sens commun contient diverses instructions concernant la façon dont cette intégration doit être effectuée », Berger (Peter), Luckmann (Thomas), 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, p. 38.

³¹⁵ Nous avons vu au chapitre 2 que la radicalisation de la position d'Handicap International constituait un enjeu d'identité (cf. chapitre 2, §3.1 « La radicalisation du message d'Handicap International, un enjeu d'identité »), tout comme nous venons de montrer que la position de la Défense pouvait s'expliquer comme une crispation identitaire, comme une réaction « épidermique » à l'intervention des ONG.

sous-tendent cet affrontement de positions de principe permettent de rendre compte du décalage entre la faiblesse des enjeux et les prises de position. Derrière le débat sur les modes de résolution du problème, c'est la reconnaissance de la légitimité des ONG à intervenir dans le domaine des politiques de défense qui est en jeu.

Si la technicisation ne traduit pas une capacité de confiscation du pouvoir dans les arènes techniques, elle révèle cependant l'existence d'une importante marge de manœuvre laissée par le politique aux *gate keepers*. Mais c'est sans doute moins le rôle prépondérant de ces technocrates dans le processus de décision que le faible risque que comporte, pour les acteurs politiques, l'opposition française aux revendications des ONG qui explique la faiblesse de l'impact de la mobilisation. Et tant l'urgence politique de la situation issue du conflit du Liban et de l'annonce du lancement du processus d'Oslo en novembre 2006 n'est pas perçue, les militaires parviennent à maintenir une politique de non-engagement qui laisse peu de prise aux pressions des ONG.

Deuxième partie : Construire la décision politique. Stratégie défensive et blocage de la controverse

Troisième partie : La politique étrangère
prise au piège de son image

Chapitre 6 : Rendre acceptable l'inévitable. L'engagement en demi-teinte dans le processus d'Oslo

« The role of moral persuasion and the social pressure arising from identity politics and emulation are particularly crucial in the generation of a new norm proscribing antipersonnel landmines », Price (Richard), 1998, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, p. 616.

Le lancement du processus d'Oslo en novembre 2006 amorce un tournant important dans l'histoire de l'interdiction des armes à sous-munitions. En réaction aux blocages de la négociation dans l'enceinte de la Conférence du désarmement, le gouvernement norvégien se fait le relai de la mobilisation transnationale et propose la tenue d'une négociation diplomatique « parallèle », rassemblant les États favorables à une interdiction des armes à sous-munitions. Jusque là farouchement opposées à l'idée d'une interdiction

des armes à sous-munitions, les autorités publiques françaises avaient surtout cherché à désamorcer la pression des ONG en proposant des solutions techniques et administratives pour démontrer l'inutilité de l'adoption d'un traité spécifique sur les armes à sous-munitions. La participation de la France à la conférence d'Oslo en février 2007 et son engagement en faveur d'une interdiction des armes à sous-munitions apparaît à cet égard comme un changement radical de sa position. En signant la déclaration d'Oslo, les pouvoirs publics français abandonnent en effet leurs prises de position initiales, pourtant encore solidement étayées dans le rapport du Sénat de décembre 2006. Cet engagement en faveur de l'adoption d'une nouvelle norme de droit international humanitaire étonne d'autant plus que le cadre de négociation laisse peu de place à l'expression de leurs vues divergentes. Comment expliquer ce renversement des priorités entre principes du droit international humanitaire et impératifs de sécurité et de défense? Que se passe-t-il entre décembre 2006 et février 2007 qui donne soudain *prise* au discours humanitaire ? Par quels mécanismes s'opère ce basculement ?

On retrouve ici un questionnement proche de celui de Joshua William Busby³¹⁶. Prenant l'exemple de la campagne pour l'allègement de la dette des pays en développement en 2000, l'auteur se demande en effet comment des États peuvent être conduits, en réaction aux sollicitations des militants d'ONG, à adopter des actions morales en matière de politique étrangère³¹⁷. Pour comprendre les conditions de réussite de cette mobilisation transnationale, il propose de focaliser l'attention, non pas sur les stratégies de cadrage des activistes, mais sur ce qui se joue à l'intérieur des processus de décision³¹⁸. Appliqué à l'engagement français dans le processus d'Oslo, ce raisonnement apparaît ici particulièrement pertinent. Car si les stratégies rhétoriques et médiatiques des activistes jouent un rôle indéniable dans l'émergence du problème, l'analyse des résistances des

³¹⁶«*Do states and decision-makers ever act for moral reasons? And if they do, is it only when it is convenient or relatively costless for them to do so ? A number of advocacy movements – on developing country debt relief, climate change, landmines, and other issues- emerged in the 1990s to ask decision-makers to make foreign policy decisions on that basis. [...] What contributes to the domestic acceptance of these moral commitments? Why do some advocacy efforts succeed where others fail?* », Busby (Joshua William), 2007, « Bono made Jesse Helms cry : Jubilee 2000, Debt Relief, and Moral Action in International Politics », *International Studies Quarterly*, 51, p. 247.

³¹⁷Sur le rôle des actions morales dans le domaine des politiques étrangères voir Price (Richard), 1998, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, p. 613-644. ; Mc Elroy (Robert W.), 1992, *Morality and American Foreign Policy: The Role of Ethics in International Affairs*, Princeton, Princeton University Press ; Lumsdaine (David Halloran), 1993, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press.

³¹⁸« *To explain the conditions under which transnational advocacy movements framing efforts are likely to succeed, this article focuses on how three dimensions of the “domestic political structure” values, costs and institutions - conjoin* », Busby (Joshua William), 2007, art. cit., p. 252.

autorités françaises a montré pourtant que la mobilisation transnationale n'était pas parvenue à susciter une intervention de leur part. Et si les dégâts humanitaires constatés au Liban pendant l'été 2006 et le blocage des négociations à la CCAC ont constitué une « fenêtre d'opportunité »³¹⁹ pour le lancement du processus d'Oslo, ils n'ont pas non plus vaincu les réticences des acteurs administratifs français. Sans négliger le rôle de ces événements extérieurs ou de la mobilisation transnationale dans l'émergence du problème des armes à sous-munitions, nous cherchons ici surtout à mettre au jour la façon dont ces événements et ces pressions externes pèsent sur les délibérations des acteurs chargés de la gestion du dossier. Dans cette optique, la réflexion sur les coûts et les valeurs portées par une politique est intéressante³²⁰. Joshua W. Busby explique ainsi que les mobilisations transnationales ont d'autant plus de chances de succès qu'elles exigent des États des politiques relativement peu coûteuses pour eux et qu'elles s'appuient sur des valeurs difficilement discutables. L'auteur distingue ainsi les actions morales à moindre frais des actions morales coûteuses : « *high values and low costs together are the most likely cases for successful framing cases of "cheap moral action". Others cases – namely ones where both costs and values fit are high – are cases of "costly moral action"* »³²¹. Mais ce raisonnement ne suffit pas à rendre compte de l'engagement français dans le processus d'Oslo qui apparaît plutôt comme une combinaison des deux modèles. En effet, d'un côté, la faiblesse des enjeux stratégiques et industriels d'une interdiction des armes à sous-munitions pourrait justifier leur abandon en offrant l'opportunité d'un désarmement humanitaire à moindre frais. De l'autre, elle justifie difficilement les réticences des acteurs administratifs, encore fortes au début de l'année 2007. Or c'est justement la façon dont sont vaincues ces résistances en février 2007 que nous voulons éclairer ici, en restituant les différentes étapes de la décision pour montrer comment les impératifs de sécurité et de défense passent peu à peu au second plan, derrière les exigences du droit international humanitaire.

Dans cette optique, l'accent mis par Joshua W. Busby sur le rôle des *gatekeepers* apparaît déterminant pour l'analyse. En effet, si le choix d'une action morale à moindre frais (*cheap moral action*) semble relativement facile à faire, celui de l'action morale coûteuse (*costly moral action*) reste en revanche plus imprévisible, tant il est lié aux prises de position des *gatekeepers*³²² et à la façon dont les acteurs institutionnels évaluent les

³¹⁹Kingdon (John), 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, op. cit.

³²⁰Busby (Joshua William), 2007, art. cit. p. 253-254.

³²¹*Ibid.*, p. 254.

³²²*Ibid.* p. 261-262.

compromis entre les différentes contraintes. C'est sous ce second angle que nous analysons l'engagement français dans le processus d'Oslo en février 2007. En réglant la focale sur le travail des fonctionnaires du Quai d'Orsay, nous montrons alors comment, par le biais de contraintes diplomatiques et politiques, la promotion des principes du droit international humanitaire prend peu à peu le pas sur les impératifs de sécurité et de défense, et comment la délégation française signe la déclaration d'Oslo avant tout parce qu'elle *n'a pas le choix*. Dès lors, tout l'enjeu de ce chapitre est de restituer la façon dont les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères perçoivent peu à peu l'inéluctabilité du revirement de position et comment, dans le même temps, ils se ménagent des marges de manœuvre pour limiter les risques de cet engagement et rendre *acceptable l'inévitable*.

Pour expliquer la façon dont l'engagement français en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions devient *inévitabile*, nous observons d'abord comment les contraintes diplomatiques supplantent peu à peu des objectifs de sécurité et de défense mis en avant par les militaires. En observant les modalités de la prise en charge du problème par les autorités publiques, nous soulignons ensuite comment cette forme d'intervention résulte aussi de l'anticipation d'un enjeu politique par les acteurs administratifs et participe d'une stratégie qui vise à protéger les institutions et les responsables politiques dont l'inaction risquerait fort d'être sanctionnée (stratégie de « *blame avoiding* »)³²³. L'analyse des prises de position politiques et des stratégies de négociation de la délégation française entre février 2007 et mai 2008 révèle enfin que ce qui semblait au premier abord un « basculement inattendu » n'opère en fait qu'un revirement en trompe-l'œil, qui s'accompagne d'une multiplication des gardes-fous, procédant alors d'une stratégie d'entrisme.

1. L'émergence d'un enjeu diplomatique

Pour comprendre l'engagement français dans le processus d'Oslo, il faut avant tout restituer ce que cette décision doit au contexte extérieur. Sans remettre en cause la dimension événementielle de ce processus de « mise à l'agenda », nous cherchons surtout à mettre en lumière la façon dont les acteurs administratifs perçoivent les changements du contexte et adaptent leurs stratégies au nouveau contexte diplomatique issu de l'initiative

³²³Weaver (Kent R.), 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), p. 371-398

norvégienne³²⁴. Car il s'agit avant tout de montrer comment la stratégie défensive du ministère de la Défense devient *intenable* aux yeux des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères qui prennent en main le dossier. Ce sont alors moins les évolutions du contexte extérieur que les requalifications³²⁵ du problème auxquelles elles conduisent et la façon dont elles font émerger un enjeu diplomatique désormais « saillant »³²⁶ qui nous intéressent ici.

1.1 Un revirement imposé de l'extérieur ?

Une des spécificités de l'agenda de la politique étrangère est qu'il apparaît souvent lié à des événements extérieurs sur lesquels les gouvernements ont finalement peu de prise³²⁷. Parce qu'elle répond le plus souvent à des situations de crise, ou parce qu'elle dépend des grandes échéances internationales, la politique étrangère semble en effet échapper à l'initiative des États ou des groupes de pression qui agissent en interne et qui pèsent sur les décisions³²⁸. Vu sous cet angle, le revirement de la position française s'expliquerait donc avant tout par l'émergence de contraintes diplomatiques qui feraient progressivement « lâcher prise » aux militaires dans la gestion du dossier. Les enquêtes ont d'ailleurs très souvent expliqué que le revirement français résultait surtout du changement de contexte diplomatique international. Comment ces événements extérieurs sont-ils parvenus à reléguer au second plan des contraintes de sécurité et de défense, jusque là prioritaires dans la définition de la position française ?

³²⁴Nous adoptons ici une démarche identique à celle de Violaine Roussel sur l'évolution des pratiques judiciaires des magistrats : « l'objectif n'est pas de déterminer le caractère inédit ou non des pratiques judiciaires en elles-mêmes. [...] l'observation d'une "nouveau" perçue par les protagonistes et l'émergence à leurs yeux d'un problème de gestion de cette nouveauté sont au centre de cette interrogation. En effet, la question de l'innovation constitue avant tout un problème pour les acteurs. La conviction d'innover ou d'avoir affaire à des circonstances et à des problèmes jamais expérimentés oriente les réactions "spontanées" des individus et contribue à structurer leurs stratégies », Roussel (Violaine), 2002, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte & Syros, p. 9.

³²⁵Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, p. 26 ; Garraud (Philippe), 1990, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », art. cit. p. 18 ; Edelman (Murray), 1976, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press.

³²⁶« *Circumstances can make a new issue salient. Salience means that an issue becomes temporally compelling to decision-makers* », Busby (Joshua W.), 2007, art. cit., p. 252. Sur les « enjeux saillants », voir Dobry (Michel), 1992 (1986), *Sociologie des crises politiques. Dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Science Po.

³²⁷Charillon (Frédéric), 2002, *op. cit.*, p. 13

³²⁸La Balme (Nathalie), 2002, « La politique étrangère comme politique publique », in Charillon (Frédéric) (dir.), 2002, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, p. 167-211.

1.1.1 L'émergence d'une nouvelle contrainte : l'obligation de prendre position pour ou contre le processus d'Oslo

Tant que la question des armes à sous-munitions ne faisait pas l'objet d'une négociation spécifique à la CCAC, les enjeux diplomatiques restaient faibles, la France pouvait tenir sa position de non-engagement qui consistait essentiellement à recommander une réflexion dans le cadre de la CCAC sur les mesures techniques et juridiques à adopter pour réduire les dégâts humanitaires des armes à sous-munitions. Mais le lancement du processus d'Oslo pose désormais la question de la participation de la France au nouveau processus dans des termes qui excluent la possibilité du non-engagement :

Ou on était dedans, ou on était dehors. Si on était dehors, on se retrouvait avec des pays comme la Chine, l'Inde, le Pakistan, les États-Unis... est-ce que c'était notre choix ?

Entretien à la Mission permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

En obligeant les États à « choisir leur camp », et donc à se positionner pour ou contre l'initiative norvégienne, le processus d'Oslo fait peser de nouvelles contraintes dans le processus de décision. À la prise en compte du caractère risqué d'une négociation dans cette nouvelle enceinte s'ajoute aussi l'évaluation des risques d'un non-engagement.

À ce moment-là la question qui se pose est “comment on se positionne par rapport au processus d'Oslo ?” . Une solution est de dire ce processus est illégitime et donc de critiquer de l'extérieur, en restant en-dehors. C'est la position de l'administration américaine par exemple, tout en tenant un discours, “la CCAC c'est très important et on peut en faire plein de choses” . Ce qui était une vraie possibilité. Une autre solution, rentrer dedans pour voir à quoi ça ressemble et pouvoir dire ce qu'on en pense dedans. Avec un avantage, c'est qu'on apporte une forme de crédibilité au processus, donc un avantage qui est un inconvénient aussi, le fait qu'il y ait de grands acteurs militaires dans le dispositif, la possibilité d'avoir notre mot à dire, mais aussi la possibilité de se laisser entraîner dans quelque chose qu'on ne maîtrise pas totalement évidemment parce que... d'autant plus que le processus de négociation n'était pas un processus par consensus, donc il ne suffisait pas de lever la main pour obtenir gain de cause.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

Dans ce travail de délibération et d'évaluation des risques, la position des partenaires européens traditionnels de la France va s'avérer déterminante : si le Royaume-Uni et l'Allemagne participent, il sera plus facile pour la France de défendre ses intérêts à leurs côtés. S'ils n'y sont pas, l'absence française paraîtra moins illégitime. Dans les deux cas, la position française se révèle largement tributaire de celle de ses partenaires européens.

1.1.2 Des décisions interdépendantes : l'« effet domino » et la réduction des marges de manœuvre de la délégation française

La période qui s'étend de la troisième conférence d'examen de la CCAC en novembre 2006 à la conférence d'Oslo en février 2007 se caractérise par une forte incertitude sur le positionnement français vis-à-vis de l'initiative norvégienne. Ayant déclaré en novembre 2006 qu'elle ne participerait pas, il apparaît à ce moment-là évident aux organisateurs de la conférence d'Oslo et aux activistes de la CMC qu'elle ne rejoindra pas le processus. Pourtant, un certain nombre d'éléments va remettre en cause cette décision que tous croyaient arrêtée... tous, sauf peut-être les diplomates français. En effet, à l'issue de la troisième conférence d'examen de la CCAC, une intense activité de consultations se déroule entre les différentes délégations, notamment entre les représentations permanentes française, allemande et anglaise à Genève. Jusque là, la position française dépendait surtout de l'avis des acteurs parisiens. La nécessité de se positionner par rapport au processus d'Oslo donne aux acteurs de la mission française un rôle déterminant dans la décision, exprimant des contraintes diplomatiques que les acteurs parisiens perçoivent mal depuis la capitale³²⁹.

La décision d'entrer dans le processus d'Oslo a été prise très rapidement à la fin de la conférence d'examen de la CCAC. Les Norvégiens ont annoncé [le lancement du processus d'Oslo] en pleine conférence, ... ils ont pris tout le monde de court là-dessus en lançant leur processus. Et là, effectivement, entre le moment où ils ont lancé leur initiative fin novembre et la première conférence d'Oslo en février, il y a eu plusieurs consultations à Genève. Donc on se voyait quasiment tous les jours, en disant est-ce que vous allez à Oslo ? Paris était constamment suspendu à nos basques en nous disant dites-nous qui va finalement aller à Oslo. Paris n'avait aucune possibilité de savoir qui y allait, qui n'y allait pas. Donc on voyait quasiment tous les jours les autres délégations. Et tout le monde disait, si tu y vas, j'y vais.

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

Le poids accru des conseillers de la mission française tient au fait que la décision apparaît largement tributaire de la position des autres délégations : c'est parce qu'ils sont conscients du poids d'un « effet domino » dans ce genre de situation que les négociations et les consultations avec les autres États prennent le pas sur les impératifs de sécurité exprimés par le ministère de la Défense. Aussi l'idée émerge-t-elle rapidement, à Genève, que l'engagement de la France dans le processus d'Oslo sera incontournable dès lors que

³²⁹Nous avons déjà souligné le rôle décisif des acteurs des postes multilatéraux dans le chapitre 4, en montrant qu'ils assurent une continuité dans les négociations multilatérales que les capitales ne peuvent pas garantir.

la plupart des États européens y participeront. Et tout l'enjeu consiste alors pour la mission française à informer les acteurs parisiens des agissements des autres délégations pour orienter en ce sens la décision du cabinet du ministre des Affaires étrangères. Parmi les éléments qui pèsent dans leur argumentaire, c'est donc surtout la menace de l'isolement qui l'emporte, achevant de convaincre les plus rétifs à l'engagement. Ces jeux d'alliance avec les partenaires européens révèlent en ce sens à quel point la France dispose d'une marge de manœuvre relativement réduite sur la scène internationale.

L'idée était en partie fondée sur le fait que presque tous les pays de l'UE étaient partie prenante, que nos grands alliés européens, les anglais et les allemands étaient parties au processus et donc c'était important d'y être et ensuite, dans un deuxième temps, important de signer la déclaration d'Oslo.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

Si le jeu avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, c'était, comme vous disiez tout à l'heure, "si tu y vas j'y vais", qu'est-ce qui s'est passé qui a fait basculer tout le monde dans Oslo ?

Les Allemands y allaient parce qu'ils avaient une résolution du Bundestag et les Anglais, parce qu'ils étaient soumis à une pression intense des ONG du fait de leur implication en Irak. Et puis parce qu'ils avaient un gouvernement travailliste qui n'avait pas du tout envie d'apparaître réticent. Ils n'avaient pas du tout l'intention de se mettre les ONG à dos.

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du
désarmement, janvier 2009

Mais si l'engagement de la France dépend de celui de ses partenaires européens traditionnels, ce sont surtout des raisons de politique intérieure qui sont invoquées pour justifier les engagements allemand et anglais : résolution du *Bundestag* en Allemagne, pression interne des ONG suite à l'engagement en Irak et gouvernement travailliste au Royaume-Uni pèsent dans la décision, entraînant alors dans leur sillage un gouvernement français encore peu convaincu par l'initiative norvégienne. Décrit de cette façon, l'engagement de la France semble donc surtout lié à une conjonction de facteurs indépendants de sa volonté. En ce sens, l'accent mis sur le jeu des alliances avec les partenaires européens traditionnels et sur le caractère interdépendant de la décision nuance en partie le rôle de la mobilisation des ONG : en effet, c'est moins le poids de la société civile qui compte à ce moment-là que la menace d'isolement à laquelle la France échappe en s'engageant :

Il y avait vraiment deux pays qui s'interrogeaient sur l'opportunité de signer ou pas, c'était les britanniques et les français, et il nous est apparu assez vite que un, on avait intérêt à faire les choses ensemble, et deux, que les deux capitales regardaient un peu ce que faisait l'autre...

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Mais ce type d'explication conduit à mettre l'accent uniquement sur les facteurs exogènes. Or, pour comprendre le revirement français, il faut aussi se demander si l'évocation de ces événements extérieurs ne correspond pas à une stratégie des diplomates pour rallier les militaires à leurs vues.

Si la dimension événementielle de cette mise sur agenda joue un rôle indéniable dans l'explication de l'engagement français, *via* notamment la réduction des marges de manœuvre de la délégation française, elle rend cependant imparfaitement compte de la complexité des mécanismes de mise sur agenda. Et s'il apparaît difficile dans les faits de séparer nettement ce qui relève d'un « effet domino » proprement dit de ce qui tient à un récit de « mise en contingence » par les diplomates français, il faut toutefois tenir compte de la pluralité et de l'imbrication de ces différents niveaux d'explication. Il ne s'agit donc pas de rejeter les explications conjoncturelles, mais plutôt de les *endogénéiser* en montrant la place qu'elles occupent dans le mécanisme de la délibération et la façon dont elles sont constituées en enjeu diplomatique *par* et *pour* les diplomates.

1.2 La constitution du problème en enjeu de politique étrangère

Partant de cette idée selon laquelle la politique étrangère ne saurait être seulement subordonnée au contexte extérieur, nous proposons alors de rendre compte des modalités de la décision dans une perspective classique d'action publique. En mettant l'accent sur les différents acteurs, sur leurs pratiques et sur leurs divergences de vues, nous proposons alors de voir comment la mise à « l'agenda diplomatique international »³³⁰, qui découle du lancement du processus d'Oslo, structure l'action de l'État français. Et si la réduction des marges de manœuvre de la France sur la scène internationale joue de manière indéniable dans la prise de décision, c'est surtout un enjeu d'image qui intervient à ce moment-là dans la délibération et qui oriente la décision en restreignant encore l'espace des possibles. En observant les reconfigurations du réseau d'acteurs qui accompagnent cette reformulation des enjeux, nous observons alors comment les diplomates s'appuient sur

³³⁰Nous entendons par là l'existence d'une négociation diplomatique concrète et l'engagement pris par un certain nombre d'États de se saisir de la question en-dehors de la CCAC. De ce point de vue, le lancement du processus d'Oslo constitue une « mise à l'agenda ».

cette redéfinition de l'« intérêt national » pour convaincre leurs homologues que le revirement français est devenu *incontournable*.

1.2.1 L'identification des contraintes diplomatiques et la reformulation des enjeux : la France « prise au piège de son image »

Si le lancement du processus d'Oslo constitue un tournant majeur dans l'histoire de l'interdiction des armes à sous-munitions, c'est qu'il engage une négociation diplomatique concrète en-dehors de la CCAC, obligeant les États Parties de la CCAC à se positionner par rapport à cette initiative. À partir de ce moment-là, la question n'est plus de savoir si les dispositifs techniques et juridiques mis en place par l'armée française suffisent à enrayer les dégâts humanitaires des armes à sous-munitions, mais bien de savoir si la France va rejoindre le nouveau processus diplomatique ou si sa position initiale reste *tenable* dans ce nouveau contexte. La décision de se rendre à la conférence d'Oslo, sans s'engager à signer la déclaration constitue à cet égard un premier « point de bascule » de la position française :

L'évolution de la position française s'est faite en deux temps. Le premier temps, au moment de la CCAC en 2006, notre position interministérielle solide était : "le sujet des sous-munitions est un vrai sujet, mais il y a un endroit pour le traiter qui s'appelle la CCAC où on va pouvoir impliquer les principaux possesseurs et utilisateurs". Donc il y avait une reconnaissance de la réalité du problème mais une incitation à ne pas le traiter en-dehors de la CCAC, cadre privilégié, parce que c'était les Nations Unies et parce que ça impliquait tout le monde. Ensuite il y a une sorte de deuxième étape, qui est de dire, ... au moment d'Oslo, la question se pose de savoir si on veut ou pas participer à ce processus. On a décidé, quelques uns plaidaient en ce sens, de participer à la conférence elle-même. Et on a demandé aux norvégiens, qui avaient identifié la France comme un pays hostile au processus, d'être observateurs. Et on s'est donc trouvé à Oslo. On avait demandé un statut d'observateur qui n'existait pas en principe puisque la question c'était "qui participe ?" et "qui signe ?"

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

L'analyse de Giandomenico Majone sur le rôle des arguments de faisabilité dans les délibérations³³¹ se révèle particulièrement intéressante pour expliquer cette décision de la participation à la conférence d'Oslo. Sa démarche soucieuse de rendre compte des délibérations en amont des décisions offre un moyen d'articuler les événements de la scène internationale avec la description du processus décisionnel en interne. La

³³¹Majone (Giandomenico), 1994, « Décisions publiques et délibération », *Revue Française de Science politique*, vol. 44, n° 4, p. 590.

distinction qu'il propose entre « contraintes objectives » et « contraintes auto-imposées »³³² rappelle celle que propose Jean-Daniel Reynaud entre « régulation de contrôle » et « régulation autonome »³³³. Il existerait différents types de contraintes et donc différents types de régulation³³⁴ dans le mécanisme interministériel d'élaboration de la position française. Chez Giandomenico Majone, les contraintes objectives ne dépendent pas des objectifs ou des valeurs, elles ne sont pas choisies, mais imposées par le contexte. La mobilisation des ONG, la guerre du Liban et le lancement du processus d'Oslo par la Norvège relèveraient en ce sens des contraintes objectives. Mais Giandomenico Majone va plus loin. Il souligne à ce titre que les contraintes qui pèsent le plus dans les décisions politiques ne sont pas celles qui sont imposées par le monde extérieur, mais celles que l'on s'impose, en vertu de choix délibérés ou de lignes d'action. Reprenant cette analyse, nous supposons ici que les contraintes diplomatiques qui pèsent dans le processus délibératif français sont d'une double nature : elles combinent des « contraintes objectives » et des « contraintes auto-imposées », des éléments de contexte et des pratiques ou des stratégies d'acteurs. D'autres contraintes s'ajoutent donc à celle de l'isolement diplomatique évoquée plus haut³³⁵, qui expliquent justement pourquoi cet isolement apparaît *inévitable*. C'est ce second type de contrainte que nous analysons à présent.

Parmi les contraintes auto-imposées, Giandomenico Majone distingue celles que l'on s'impose « dans un but précis et pour une durée limitée » de celles « considérées comme indispensables à la réussite de certains objectifs » ou encore des « contraintes acceptées implicitement »³³⁶. Sous cet angle, la décision de l'engagement s'explique de deux manières : il s'agit à la fois d'une stratégie, c'est-à-dire d'une contrainte acceptée « dans un but précis et pour une durée limitée », et d'une ligne d'action, c'est-à-dire d'une contrainte « acceptée implicitement ». L'idée a souvent été avancée dans les entretiens que la France

³³²Majone (Giandomenico), 1989, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press, p. 82-84.

³³³Reynaud (Jean-Daniel), 1988, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, p. 5-18. Nous citons cependant plus souvent Giandomenico Majone dans ce paragraphe parce qu'il s'agit plus de *contraintes* que de *règles* à proprement parler.

³³⁴*Ibid.* p. 6 : Jean-Daniel Reynaud souligne que les différentes sources de régulation ne sont pas égales en termes de légitimité ou de pouvoir, mais qu'une analyse réaliste de la vie d'une organisation doit tenir compte de cette pluralité et essayer de comprendre les rapports entre les éléments qui les constituent. C'est une démarche similaire que nous adoptons ici en distinguant les événements extérieurs et la façon dont ils sont perçus par les diplomates du Quai d'Orsay.

³³⁵Voir § 1.1.2 sur l'« effet domino » et la menace de l'isolement.

³³⁶Majone (Giandomenico), 1994, art. cité, p. 591.

« ne pouvait pas ne pas participer » au processus d'Oslo si ses principaux partenaires européens s'y engageaient. Derrière la crainte de l'isolement, c'est aussi surtout un enjeu d'image qui se profile.

Quel était l'intérêt, pour la France, de signer, puisque la Défense ne voulait pas y aller ?

Tout ce que j'ai à vous dire, c'est est-ce qu'on avait envie de s'isoler au sein de l'UE, des pays occidentaux. L'Allemagne y allait, le Royaume-Uni y allait, quel sens ça avait de ne pas y aller, quelle image on allait donner ?

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

En restant en retrait d'un processus, légitimé par la présence des délégations allemande et anglaise, elle contredit les principes et les valeurs qu'elle véhicule sur la scène internationale. C'est sans doute là que les ONG exercent une pression déterminante sur les pouvoirs publics, en prenant leurs interlocuteurs « au piège » des principes qu'ils se flattent de promouvoir.

Quand vous étiez reçus au cabinet du Quai, ça se passait comment ?

On entrait moins dans les débats techniques. On parlait plus des conférences diplomatiques, on disait plus des trucs du style "la France ne peut pas se permettre de ne pas y être".

Tu disais ça, toi ?

Oui, enfin on leur disait "vous ne pouvez pas faire des discours comme quoi il faut défendre les victimes civiles et ne pas faire partie du truc, vous avez défendu Ottawa...". On insistait aussi sur les conséquences pour la France. Qu'est-ce que ça apporte pour la France de signer ou de ne pas signer ?

Chargée de plaidoyer, Handicap International, janvier 2010

Et si l'argument tactique de l'engagement est alors évoqué par les diplomates, il vise surtout à atténuer les réticences de la Défense. De ce point de vue, l'idée de limiter volontairement sa marge de manœuvre recouvre certes une dimension « stratégique »³³⁷ : le pouvoir de se limiter soi-même correspond en effet à une tactique de négociation. Mais elle semble surtout jouer comme justification *a posteriori*. Et c'est peut-être alors « faute de mieux » que s'impose cette « logique d'auto-engagement »³³⁸ :

On ajuste parce qu'il faut bien être réaliste : si on tient mordicus une position irréaliste qui va avoir pour résultat de nous isoler, il est clair qu'on va se faire avoir et que ce n'est pas comme ça qu'on défendra le mieux nos intérêts. C'est ce qui s'est passé sur les sous-munitions.

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

À ce moment-là, tout ce que tout le monde a en tête, c'est la négociation d'Ottawa où on était venu, on était monté dans le dernier train du dernier rail donc avec aucun levier quelconque sur le contenu du traité et avec une

³³⁷Schelling (Thomas), *La stratégie du conflit*, op. cit., p. 34

³³⁸*Ibid.* p. 45-46.

position on y va, on n'y va pas, point à la ligne. Donc on fait un choix essentiellement tactique.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

On retrouve souvent ce type de justification *a posteriori* dans les entretiens des diplomates et cette tendance à présenter l'engagement comme un *choix*. Sans remettre en cause l'idée que la délégation française se donne les moyens de contrôler à son avantage le déroulement de la négociation³³⁹, cette idée ne doit cependant pas occulter le poids déterminant que « l'image de la France » joue dans le renversement des priorités entre contraintes diplomatiques et enjeux de sécurité et de défense et dont témoignent les reconfigurations du réseau d'acteurs de la prise en charge.

1.2.2 La prise en main du dossier par les diplomates : une redéfinition de l'« intérêt national »

Jusqu'en décembre 2006, les diplomates avaient plutôt tendance à s'aligner sur la position des militaires³⁴⁰. Mais la nécessité de se positionner clairement par rapport à l'initiative norvégienne modifie en partie le jeu, puisqu'elle place désormais en concurrence les intérêts de la Défense et les préoccupations du ministère des Affaires étrangères. Cette désolidarisation partielle des intérêts se manifeste par l'intervention croissante des diplomates dans l'information et la réflexion sur les implications des évolutions du contexte international. Mais tant que la France n'est pas engagée officiellement dans le nouveau processus, le dossier reste aux mains du ministère de la Défense. Tout l'enjeu consiste alors pour les diplomates à convaincre leurs homologues du ministère de la Défense de l'émergence de nouvelles contraintes diplomatiques.

C'est-à-dire que le Quai d'Orsay, dans son rôle de négociateur, dit, et c'est un point sur lequel on n'a même pas vraiment besoin de demander l'avis de la défense ou de l'Élysée, "on estime que nos intérêts seront mieux défendus si on y va que si on n'y va pas". Dans cet exercice, le ministère de la défense se laisse...

- Se laisse faire ?

Se laisse faire, disons, hésite, redoute un peu tout ça.

³³⁹« Si personne ne connaît au départ la limite que s'est fixée son vis-à-vis, chacun essaiera de la déterminer dès que possible tout en dissimulant au mieux sa propre position. La situation évoluera cependant rapidement et il s'agira alors pour chaque négociateur de conduire à son profit le processus adopté par son vis-à-vis pour déterminer ses engagements. Ces engagements successifs modifient en effet à tout moment, pour des raisons essentiellement tactiques, les véritables "offres" limites. Si l'une des parties seulement se soumet aux contraintes du cérémonial d'engagement, elle fait en réalité son prix alors que son vis-à-vis, qui suit la procédure de négociation habituelle, ne peut que proposer le sien », *Ibid.*, p. 45.

³⁴⁰C'est ce que nous avons montré dans le chapitre 4.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

Mais c'est plus par le « fait accompli » que par la concertation qu'ils parviennent finalement à vaincre les résistances à la prise en charge du dossier.

Quand le processus d'Oslo est lancé en 2007, nous [la Défense], on était fort du résultat du Sénat, on a verrouillé ce truc-là et on a annoncé assez vite qu'on n'irait pas à Oslo. Les allemands sont obligés d'y aller; mais nous, c'est-à-dire la Défense, on était d'accord avec le Quai d'Orsay, d'accord avec les anglais. Et puis au dernier moment, le Quai d'Orsay a changé son fusil d'épaule, par crainte d'être isolé. Les anglais ont envoyé quelqu'un et le Quai a envoyé quelqu'un à Oslo en février. À ce moment-là notre position c'était : la Défense ne veut pas tuer la CCAC, ne veut pas donner plus de poids à Oslo en y allant, donc on refuse de s'y rendre, parce qu'en y allant, on cautionne le truc. C'est un peu tordu, je l'avoue, mais c'est comme ça qu'on a raisonné. Le Quai, au dernier moment, a dit "on y va", la Défense a dit "on n'y va pas". Moi-même, je suis parti en permission à ce moment-là, c'est pour vous dire... c'est important, parce que le Quai disait on y va, mais on ne signe rien, on ne s'associera pas, on ne s'engage à rien. Et ils y sont allés. Et puis je reçois un coup de téléphone, je me souviens, vers 10h du matin, c'était Grand qui me dit "je suis gêné, mais les anglais ont dit qu'ils signaient, je suis obligé de signer", il voulait un blanc-seing de la Défense, ils nous a mis le couteau sous la gorge. Alors moi j'ai appelé mon chef et on s'est retrouvés embarqués à signer la déclaration finale. En faisant ça, on signait aussi l'arrêt de mort... en tout cas, on fragilisait la CCAC.

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, avril
2009

Il n'est pas exclu, de ce point de vue, que la dimension événementielle de l'entrée dans le processus d'Oslo corresponde à une stratégie de « mise en contingence »³⁴¹ par les diplomates, pour vaincre les réticences des militaires de la délégation et les convaincre du bien-fondé de la solution politique.

Si ça se trouve c'est l'inverse qui s'est passé, c'est le Royaume-Uni qui a signé parce que la France signait, mais ça on ne peut pas le savoir ...

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, avril
2009

Avec l'entrée dans le processus d'Oslo, le dossier passe définitivement aux mains du ministère des Affaires étrangères. L'inscription du dossier à l'agenda de la politique étrangère se traduit par un renversement des rapports de force dans le dialogue interministériel, dégageant alors un réel *leadership* des diplomates sur le dossier. Mais ce renversement des rapports de force ne signifie pas pour autant une rupture du consensus. Le mécanisme de la décision est d'ailleurs plus souvent présenté comme tendu vers la

³⁴¹Barthe (Yannick), 2006, p. 113.

découverte de solutions avantageuses³⁴² pour les deux parties que comme un conflit frontal entre diplomates et militaires. De ce point de vue, l'analyse en termes d'intérêts et de rapports de pouvoir « rate » la compréhension du dialogue interministériel, quand il faut appréhender la construction de « l'intérêt national » plutôt sous l'angle de la délibération et de la persuasion³⁴³. Et il y a dans le jeu des diplomates une volonté de faire partager leurs convictions sur « les limites du possible »³⁴⁴ pour persuader le ministère de la Défense que sa position est devenue intenable et réévaluer avec lui ses positions limites

³⁴⁵.

Sur les sous-munitions, le ministère de la Défense a été un petit peu difficile à convaincre. C'est très clair. C'est dès qu'il a vu que la vague de fond était à peu près inévitable qu'il a dit voyons ce qu'on peut encore sauver et voyons ce qu'il faut que nous sauvions. [...] Finalement, les armées, certains qui sont un peu francs, disent c'est drôlement bien qu'on se soit débarrassé de cette saloperie parce que finalement, on n'avait pas l'intention de les utiliser. Donc la Défense a toujours un réflexe d'auto-protection visant à adopter des positions maximalistes, parce qu'elle sait que de toute façon elle va se les faire raboter pendant un an ou deux, donc il vaut mieux partir de loin ou très loin pour arriver à quelque chose qui sera encore acceptable. C'est une tactique. C'est toujours ça, le problème c'est que tout le monde le sait, donc l'astuce consiste à savoir quelle est finalement la ligne rouge. Voilà. On n'a pas découvert tout de suite quelle était la ligne rouge de la Défense. C'est par ajustements successifs qu'on est arrivé à la conclusion que si on arrivait à préserver ce qu'on a réussi effectivement à préserver, tout irait bien.

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

Notre travail de base, c'est de se mettre au service, c'est de prendre en compte les intérêts de la Défense et de les défendre tous. Et c'est seulement quand on s'aperçoit que ce n'est pas possible qu'on revient vers la Défense en disant, ça on n'a pas pu l'obtenir dans la négociation diplomatique.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, mars 2009

³⁴²Giandomenico Majone explique que la vie politique peut être un jeu à somme nulle quand les gains d'un groupe correspondent aux pertes d'un autre groupe. Mais celle-ci peut également être un jeu coopératif à somme positive lorsque les membres d'une communauté participent dans leur intérêt réciproque. Dans un cas, seuls comptent les intérêts et le pouvoir. Dans l'autre, « analyse et délibération influent sur la découverte de solutions avantageuses du point de vue collectif », Majone (Giandomenico), 1994, art. cité, p. 579.

³⁴³« L'argumentation et la persuasion jouent un rôle essentiel dans l'identification des contraintes, dans l'évaluation de leur portée sur différentes stratégies d'application d'une politique, et dans l'estimation des coûts et des bénéfices qui résultent de l'assouplissement des contraintes qui ne sont pas absolument fixes », *Ibid.* p. 591.

³⁴⁴*Ibid.* p. 91.

³⁴⁵Giandomenico Majone parle de « mécanisme itératif de découverte des contraintes et d'aménagement des objectifs ou des stratégies », *Ibid.* p. 591.

Au final, on perçoit ici tout l'intérêt de la notion d'« intérêt national » comme catégorie pratique, mais aussi toute son ambiguïté comme catégorie analytique³⁴⁶. Et si la notion est évoquée pour justifier l'entrée dans le processus d'Oslo, elle constitue surtout une ressource dans la négociation interministérielle, d'autant plus utile pour les diplomates qu'elle s'articule avec l'anticipation de gains politiques sur la scène strictement nationale.

2. Une mobilisation politique anticipée et encadrée par l'administration

Rarement évoquée dans la négociation interministérielle, cette anticipation des gains politiques de l'engagement joue néanmoins un rôle déterminant dans la délibération menée au sein du ministère des Affaires étrangères. Et bien que les acteurs politiques des cabinets ministériels n'évoquent pas la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics pour résoudre le problème, il y a, dans la délibération des services administratifs du ministère, un travail de politisation du dossier. C'est ce travail d'anticipation politique³⁴⁷ que nous voulons mettre au jour ici, en observant le travail des services administratifs du Quai d'Orsay. Et si ce processus de politisation semble déterminant au moment de la conférence d'Oslo, il n'est pas suivi d'une véritable mobilisation politique³⁴⁸. En effet,

³⁴⁶La notion n'est pas univoque en effet. Dario Battistella identifie ainsi trois conceptions de l'intérêt national. Une « conception réaliste » qui définit la notion en termes de puissance. Dans cette première acception, l'intérêt national d'un État consiste à assurer sa sécurité. Dans la « vision libérale », l'intérêt national correspond plutôt à l'expression des intérêts des groupes sociaux majoritaires qui font pression sur les gouvernants. L'« approche constructiviste » met enfin l'accent sur les déterminants culturels de la notion, sur les idées, les valeurs, les croyances et les normes qui entrent en considération dans la définition des politiques extérieures des États et qui fondent l'identité d'un État ; Battistella (Dario), 2002, « L'intérêt national. Une notion, trois discours », in Charillon (Frédéric) (dir.), 2002, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, p. 139-165. L'auteur souligne notamment que le consensus qui s'exprime de manière quasi universelle sur la notion d'intérêt national n'implique pas l'unanimité quant à la notion substantielle de ce terme.

³⁴⁷Sur le rôle « pré-politique » des hauts fonctionnaires, voir Eymeri (Jean-Michel), 2002, « Définir la « position française » dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay (Olivier) et Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, p. 149-175 et Eymeri (Jean-Michel), 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation, op. cit.*, p. 47-77.

³⁴⁸Michel Setbon observe un phénomène similaire dans son analyse de la prise en charge du problème du Sida en France. Il explique en effet que la mise à l'agenda du problème « n'est pas une condition suffisante pour entraîner une mobilisation politique », Setbon (Michel), 1992, *Analyse des processus décisionnels en santé publique dans la lutte contre l'épidémie de SIDA. Les politiques comparées de dépistage de l'infection par le VIH en France, Grande-Bretagne et Suède*, Thèse de doctorat, IEP Paris, p. 268.

entre la conférence d'Oslo en février 2007 et la conférence de Dublin en mai 2008, le dossier reste géré par un petit réseau d'acteurs administratifs. Et tant que l'issue de la négociation diplomatique reste incertaine pour les délégués gouvernementaux, les acteurs politiques se contentent surtout de prises de position prudentes, fortement encadrées par les délégués gouvernementaux et les services administratifs des ministères.

2.1 Une politisation par anticipation...

Anticipant le changement de gouvernement du mois de mai 2007, les fonctionnaires du Quai semblent davantage tenir compte, en février 2007, de la mobilisation des candidats à l'élection présidentielle que des prises de position de leur cabinet. L'ouverture de cette « fenêtre d'opportunité électorale »³⁴⁹ donne d'autant mieux l'occasion d'engager la France dans le processus d'Oslo, qu'elle coïncide avec une logique de limitation des sanctions attendues d'une inaction.

2.1.1 Une mobilisation politique dans un contexte d'élections présidentielles : l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité électorale »

Parmi les actions engagées par le service du plaidoyer d'Handicap International, les campagnes de courriers à l'attention des parlementaires, du président de la République et des principaux ministres concernés sont des pratiques courantes. Dans le contexte des élections présidentielles du printemps 2007, l'association appelle les candidats à faire figurer l'interdiction des armes à sous-munitions dans leur programme. Entre mars et avril 2006, le parti communiste, les Verts et l'UDF manifestent leur soutien à l'association. En septembre 2006, l'association réitère la démarche auprès des candidats à l'élection présidentielle de 2007. En novembre, tous les candidats se sont déclarés favorables à une interdiction des armes à sous-munitions. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur est alors le seul candidat défavorable à une interdiction des armes à sous-munitions. Reprenant la position du gouvernement français, exprimée par Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, il reconnaît l'impact de ces armes sur les populations civiles, mais refuse l'hypothèse d'une initiative de la France en faveur de leur interdiction. Le 20 décembre, après la publication du rapport du Sénat, il revient pourtant sur sa position et fait part,

³⁴⁹ Gerstlé (Jacques), 2003, « Une fenêtre d'opportunité électorale », in Perrineau (Pascal), 2003, *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 27-52.

dans un courrier adressé à Handicap International, de son intention « d’engager résolument la France dans le processus international d’interdiction » s’il est élu.

C'est alors par anticipation que cette politisation du problème pèse dans la décision des fonctionnaires du Quai d'Orsay.

La décision d'entrer dans Oslo est aussi motivée par le fait qu'on sent que le sujet est en train de monter comme sujet à la fois politique en France, à l'international etc. Et je vois, à l'époque que le cabinet Douste-Blazy est assez attentif au fait qu'ils ne veulent pas que le ministre dise ou réponde aux parlementaires qui l'interrogent sur le sujet "circulez, il n'y a rien à voir". On sent que la question devient sensible. À l'époque, ça joue un rôle dans notre histoire, les candidats à la présidentielle, en tout cas les candidats crédibles, Ségolène Royal, Nicolas Sarkozy et François Bayrou souscrivent tous plus ou moins avec des nuances à la campagne d'Handicap.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, novembre 2009

On pourrait être tenté ici de combiner ici les modèles de l'« offre » politique et de l'anticipation décrits par Philippe Garraud³⁵⁰ dans sa typologie des processus de mise à l'agenda. Du modèle de l'offre politique, nous pourrions retenir l'idée qu'à un certain moment, les acteurs politiques se saisissent d'un thème parce qu'ils en pressentent la « rentabilité politique », et parce qu'ils en escomptent des « gains pour leur crédit politique ». Philippe Garraud explique que ce modèle de l'offre politique vaut pour des enjeux programmatiques comme l'insécurité et l'immigration, le libéralisme, et tous les thèmes qui ont pour fonction de fonder un « projet de société » susceptible de démarquer le candidat dans le jeu de la compétition politique. Du modèle de l'anticipation, nous pourrions retenir l'idée d'un volontarisme politique des autorités publiques et d'une capacité d'expertise des ministères à l'origine de la mise sur agenda. Car il y a dans le processus de décision française une forme de « mobilisation par le centre », au sens où la décision est prise par des agents de l'État qui perçoivent « un déséquilibre à venir » et « construisent la situation comme problématique avant de l'inscrire à l'agenda de leur propre initiative »³⁵¹.

En pratique, ce qui s'est passé, c'est qu'on est allé à Oslo sans savoir si on allait signer, sans instructions politiques pour signer ou pas, et on a dû évaluer in situ si on pensait que c'était intéressant d'en être ou de ne pas en être.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

³⁵⁰Garraud (Philippe), 1990, art. cit., p. 33.

³⁵¹*Ibid.* p. 36-37.

L'initiative ne vient donc pas des acteurs politiques, mais d'un petit nombre d'acteurs administratifs du ministère des Affaires étrangères qui anticipent une évolution de la position des acteurs politiques avec le changement de gouvernement.

À ce moment-là, j'ai recommandé à Paris de souscrire à la déclaration d'Oslo, au nom d'une logique assez simple qui était de dire "il vaut mieux être dans le processus qu'en dehors", premièrement, et deuxièmement, nos politiques risquent de changer d'avis sur la question des sous munitions au moment des élections, il va se passer plein de choses.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Si ces deux modèles sont intéressants pour pointer du doigt l'existence des mécanismes de politisation, ils ne « collent » cependant pas tout à fait à la réalité que nous décrivons. Car il apparaît ici que si le sujet des armes à sous-munitions est devenu « sensible », c'est plus en raison des sanctions attendues de l'inaction que des bénéfices liés à la gestion du problème.

2.1.2 Une stratégie de limitation des risques

C'est une situation similaire que l'on retrouve à propos de la gestion des risques sanitaires : les bénéfices attendus de leur gestion sont plus faibles que les risques conjoints d'une mauvaise gestion ou d'une inaction³⁵². Kent R. Weaver³⁵³ décrit bien cette situation dans laquelle les acteurs politiques sont conduits à adopter des stratégies de « *blame avoiding* » visant à éviter les sanctions. Ainsi, la perception de l'enjeu politique se révèle moins associée à sa rentabilité politique qu'à la perception des risques de l'inaction. D'un côté, le fait que *tous* les candidats s'expriment en faveur de l'interdiction nous renforce dans cette interprétation. Il semble qu'il y ait plus dans cette démarche une logique de « conformité » qu'un réel souci de distinction vis-à-vis de leurs adversaires. C'est d'ailleurs sans doute ce qui a joué dans l'évolution de la position de Nicolas Sarkozy

³⁵²Gimbert (Virginie), 2006, *L'État sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques*, thèse de doctorat, ENS Cachan, p. 106-107.

³⁵³Pour Kent R. Weaver, les acteurs politiques agissent dans trois buts distincts : gagner du crédit, défendre une « bonne politique » et éviter les sanctions. La troisième stratégie de « *blame avoiding* » est privilégiée dans quatre situations. La première est une situation où les acteurs politiques doivent choisir entre le *statu quo* et le fait d'entreprendre une politique et dans laquelle les coûts et les bénéfices sont élevés. La deuxième est une situation dans laquelle toutes les alternatives possibles ont des conséquences négatives fortes. La troisième se caractérise par l'existence d'un consensus au sein de l'électorat sur l'action à mener : s'il y a peu de crédit à gagner à se conformer à cette idée, choisir une autre forme d'action s'apparenterait à une forme de violation du consensus et s'avère coûteux politiquement. La quatrième situation se caractérise par une opposition forte entre les intérêts personnels des hommes politiques et ceux de leur clientèle. Weaver (Kent R.), 1986, « The Politics of Blame Avoidance », art. cit.

en décembre 2006. D'un autre, les acteurs administratifs anticipent une évolution de la position française avec le changement de gouvernement en mai 2007 et évaluent alors les risques qu'il y aurait à rejoindre la négociation « en cours de route » :

Tant qu'à faire, autant être partie prenante du processus et gagner la légitimité d'être partie prenante tout du long plutôt que de faire comme on avait fait pour les mines, de rejoindre le truc en catastrophe sous la pression de l'opinion publique, des ONG et des parlementaires en étant isolé.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

L'engagement français dans le processus d'Oslo vise donc plus à réduire les risques d'une inaction et à en protéger les institutions et les acteurs politiques qu'à résoudre les risques humanitaires attachés à l'emploi des armes à sous-munitions. La faible mobilisation politique sur le sujet après le changement de gouvernement en mai 2007 témoigne en ce sens de la faiblesse des enjeux politiques qui lui sont réellement attribués.

2.2 ... mais des prises de position prudentes

Au mois de mai 2007, Nicolas Sarkozy est élu président de la République. Hervé Morin devient ministre de la Défense, Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères. Tous les trois sont signataires de la pétition d'Handicap International. Alors qu'on aurait pu s'attendre, dans ce contexte, à une accélération de la décision en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions, les prises de position politiques restent extrêmement prudentes et étroitement contrôlées par l'administration.

2.2.1 Une intervention publique, entre « intérêt latent » et enjeu d'identité

Le 22 janvier 2008, le ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, publie une tribune dans le quotidien *Libération*. Dans cet article intitulé « Stop aux bombes à sous-munitions », il se déclare favorable à une intervention en faveur de la réduction des risques humanitaires dus à l'emploi des armes à sous-munitions. Il évoque les dégâts humanitaires causés par ces armes sur les populations civiles et met l'accent sur le double travail mené en faveur d'une réduction de ces risques humanitaires, au sein de la Convention sur les armes classiques et au sein du processus d'Oslo, soulignant à cet égard la complémentarité des deux processus. En évoquant « la diversité des armes en termes de précision et de fiabilité », il place enfin la question des définitions des armes à sous-munitions au cœur des débats du processus d'Oslo.

Stop aux bombes à sous-munitions

PAR BERNARD KOUCHNER ♦ ministre des Affaires étrangères et européennes.

L'année 2008 marquera-t-elle la fin du scandale des victimes civiles de bombes à sous-munitions ? Il est permis de l'espérer. La guerre du Liban nous a cruellement rappelé les ravages que peuvent causer les bombes à sous-munitions, qui dispersent au hasard des dizaines, voire des centaines, de grenades sur le sol. Lorsqu'elles n'explorent pas au moment de l'impact, il arrive qu'elles restent des mois, voire des années, avant de tuer aveuglément. Aujourd'hui, l'ONU en dénombre un million disséminées dans le monde, en particulier en Afghanistan, en Irak, au Liban et au Kosovo. Sans oublier l'Asie du Sud-Est. D'après Handicap international, elles feraient 98 % de victimes civiles. Conçues pour le champ de bataille, elles frappent donc aussi ceux qui n'y participent pas. Ce paradoxe meurtrier n'est plus acceptable.

Les organisations non gouvernementales ont à raison mobilisé les consciences. Il revient aujourd'hui aux Etats de prendre, ensemble, leurs responsabilités et de s'engager à leur tour sur un nouveau droit, ambitieux et efficace. La France, qui n'en a pas utilisé depuis 1991 et n'en exporte pas, y est prête.

Ce travail passe par deux voies parallèles et complémentaires. La première est la « conférence des Etats parties à la convention de 1980 sur certaines armes classiques » : en novembre 2007, celle-ci a adopté, grâce aux efforts de l'Union européenne et de la France, un mandat de négociation sur le sujet assorti d'un calendrier dense et précis d'ici à la fin 2008. Cette négociation présente l'avantage d'associer, dans le cadre des Nations unies, les Etats producteurs ou utilisateurs, dont les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Brésil et Israël. La seconde est le processus

engagé à Oslo en février 2007, auquel ces Etats ne participent pas parce qu'il est plus audacieux. A Oslo, la quarantaine de pays les plus mobilisés – dont la France – a pris l'engagement de conclure, d'ici à la fin 2008, un « instrument juridiquement contraignant sur l'interdiction de l'emploi, de la production, du stockage et du transfert des armes à sous-munitions qui entraînent des dommages inacceptables pour les populations civiles ». Cet instrument indispensable, je souhaite qu'il contienne des dispositions ambitieuses sur l'assistance aux victimes et sur la dépollution, dans les conditions prévues aujourd'hui pour les mines anti-personnel et les restes explosifs de guerre. Le texte négocié dans le cadre du processus d'Oslo devra également associer le plus grand nombre d'Etats, notamment parmi les Etats possesseurs, et se focaliser sur les armes dangereuses pour les populations civiles de manière à les interdire sans dé-

lai. Autre enjeu : la définition des armes concernées. La déclaration d'Oslo propose l'interdiction des armes à sous-munitions dont les conséquences sont « inacceptables pour les populations civiles ». Y aurait-il des conséquences acceptables ?

Je ne le crois pas. C'est donc bien la question de la définition comme de la diversité des armes en termes de précision et de fiabilité qui est au cœur de la négociation qui s'engage. Celle-ci sera difficile et complexe. Elle demandera patience et détermination. Et conscience humanitaire. Aux prochaines réunions du processus d'Oslo, dès février prochain à Wellington, ainsi que dans le cadre de la convention sur certaines armes classiques à Genève, la France y contribuera activement avec ses partenaires, pour que cesse enfin, avant la fin 2008, cette double peine aveugle et cruelle infligée aux populations déjà meurtries par la guerre.

Cette prise de position médiatique étonne peu de la part de l'ancien *French doctor*. On peut en effet déceler dans le parcours et l'entourage du ministre ce qu'Éric Agrikoliansky appelle les mécanismes d'intéressement³⁵⁴ des acteurs politiques pour certains problèmes. Pour rendre compte des prises de position publiques de Laurent Fabius et de Georgina Dufoix à propos du Sida en 1985, il met l'accent sur le rôle des « contacts » par le biais desquels le ministre peut faire l'objet de sollicitations, sur l'influence de l'entourage du ministre sur certains problèmes. Si ces prises de position publiques se comprennent aisément comme des « coups » ou des occasions saisies par les acteurs, il faut pourtant s'interroger sur les conditions de possibilités de ces interventions, en observant « les conditions d'intéressement d'un acteur à des problèmes ». C'est en ce sens qu'Éric Agrikoliansky parle d'« intérêt latent »³⁵⁵. Les contacts et les sollicitations se révèlent à ce titre particulièrement décisifs. Ainsi, la présence dans l'entourage du ministre de l'ancienne assistante parlementaire de Christiane Taubira, mobilisée en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions, ne peut que conforter le ministre à honorer ses

³⁵⁴ Agrikoliansky (Éric), 1992, « Prendre la parole. Les logiques d'intervention de Laurent Fabius et Georgina Dufoix (1985) », in Favre (Pierre) (dir.), *Sida et politique*, op. cit., p. 165.

³⁵⁵ *Ibid.*

engagements humanitaires en s'exprimant sur le sujet. Mais davantage que son entourage, c'est le passé humanitaire de l'ancien *French doctor* qui apparaît le plus déterminant dans l'intérêt que le ministre porte au sujet.

Le cabinet du ministère de la Défense était sûrement beaucoup moins en contact, beaucoup moins sensible aux pressions des humanitaires que ne l'était le cabinet Kouchner à la fois de par la personnalité des ministres et de leur entourage. Bernard Kouchner, il a un conseiller spécial pour les affaires humanitaires, il n'y a pas de conseiller de ce type au ministère de la Défense.

Entretien à la Mission permanente de la France à la Conférence du désarmement, juillet 2008

Avec la mise en place du nouveau gouvernement, on se retrouve avec un président, un ministre des Affaires étrangères et de la Défense qui ont signé la pétition, donc avec une contrainte politique difficile à gérer pour eux. Contrainte encore plus forte avec Kouchner qui estime qu'il est porté par ce dossier humanitaire. Son attachée parlementaire avait organisé la campagne sur les sous-munitions quand elle était assistante parlementaire de Christiane Taubira. Donc on retrouve des gens dans le dispositif. Donc elle arrive avec une ligne... non mais qu'est-ce que c'est que ça, c'est le ministre, c'est Kouchner, il ne va quand même pas expliquer qu'il faut garder des sous-munitions... donc on commence à réfléchir.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

C'est donc moins la nature ou les caractéristiques du problème que l'idée que se font ses conseillers de ce qui serait utile ou nuisible à son image médiatique qui entre en ligne de compte à ce moment-là ... d'où l'ambivalence de cette prise de position.

Il y avait des gens dans son cabinet qui disaient, le ministre a qu'à se rallier à la position de l'interdiction totale, qui est lisible au plan médiatique du point de vue des ONG etc.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

2.2.2 Une politisation étroitement encadrée par l'administration

L'étude détaillée de la position française révèle qu'elle ne donne pas lieu à une accélération dans la prise de décision sur la question, en dépit des velléités de l'entourage du ministre de se positionner en faveur d'une interdiction totale. Le ministre ne s'exprime en effet que sur les aspects consensuels du problème : le constat des dégâts humanitaires et la nécessité de les faire cesser. Il évoque alors le « double travail » mené au sein de la CCAC et au sein du processus d'Oslo pour réduire ces risques : là encore, en dépit d'un indéniable « intérêt latent » pour le sujet, aucune prise de position tranchée, aucune

« opinion politiquement situable »³⁵⁶. Comment expliquer cette « neutralité » du ton employé par le ministre, en contradiction apparente avec la volonté de s'exprimer publiquement sur le problème ?

Si l'idée de se positionner médiatiquement sur le sujet découle de l'« intérêt latent » du ministre, le contenu de cet affichage dans le champ politique apparaît cependant étroitement encadré par les services administratifs du Quai d'Orsay, dont le principal souci à l'époque est de ne pas fragiliser la position de négociation de la délégation française. Le poids de ces contraintes extérieures explique alors les prises de position prudentes qui en résultent. Cet extrait d'entretien révèle bien l'existence d'une tension entre la volonté politique du ministre et le souci constant des délégués de ne pas affaiblir la position de négociation :

Moi je plaide à l'époque pour dire on est dans une négociation, on n'est pas là pour faire des grandes déclarations qui tuent notre position de négociation. Donc il y a beaucoup d'aller-retour entre moi, le cabinet, le conseiller pour les affaires stratégiques et des gens plus politiques [dans l'entourage du ministre] d'un côté et les gens du ministère de la Défense de l'autre, à la fois les gens de l'EMA et du cabinet, pour essayer de trouver la position d'équilibre sur la position française. Ce point d'équilibre va être "on est pour une Convention, un instrument juridiquement contraignant", ça évolue rapidement vers "on est pour l'élimination d'une grande partie de nos stocks, mais il y a une ou deux ou trois armes qu'on a et qu'on voudrait garder". Et ça va rester notre position tout du long du processus, jusqu'à Dublin en tout cas. Mais avec toujours un peu des tensions que vous retrouvez avec les prises de position de Kouchner, sur les éditos, les trucs comme ça qui agacent un peu le ministère de la Défense, où à chaque fois, moi j'ai des échanges avec le cabinet pour essayer d'éviter qu'il y ait des mots dedans qui affaiblissent la position de négociation, pour faire en sorte que le ministre ne se prononce pas pour un moratoire immédiat ou une interdiction totale. On essaie d'éviter qu'il y ait certains mots trop explicites d'un point de vue de négociation, pour éviter de compliquer la vie du négociateur. Donc ça c'est un échange, mais plutôt positif, avec aussi des moments où le politique prend le dessus sur les arguments technico-diplomatique. C'est-à-dire qu'au moment où sortent les premiers éditos de Libé qui dit "Stop aux bombes à sous-munitions", le texte ne dit rien de contraire à la position de négociation française, même à l'époque, mais le ministre des affaires étrangères fait une tribune signée comme ça. D'ailleurs les ONG ne s'y trompent pas tellement. J'avais Richardier au téléphone régulièrement pendant cette période, il m'appelle pour me dire le ministre se fout du monde, on a bien vu que... le thème des ONG c'est « encore un effort M. Kouchner !

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

³⁵⁶ *Ibid.*, p.168.

« Ne rien dire de contraire à la position de négociation française », ne pas prononcer le mot de « moratoire immédiat » ou d'« interdiction totale » pour ne pas affaiblir la position de négociation ... toutes ces expressions mettent bien l'accent sur le poids des contraintes extérieures et révèlent en outre l'« autonomie relative du champ politique »³⁵⁷ dans ce domaine. La description que fait Pierre Favre des modalités d'intervention des acteurs politiques sur le problème du Sida est éclairante à cet égard : « Les fortes contraintes externes interdisent d'abord aux acteurs politiques de former un discours tant que la maladie reste médicalement incertaine et que le champ scientifique s'enfonce dans des controverses que le profane ne peut dénouer : que dire de crédible alors quand on est homme politique ? La nature de la compétition politique ne pousse pas davantage à l'intervention : le nombre de victimes de la maladie peut paraître dérisoire. [...] Comme le sida frappe encore surtout des homosexuels, on pourrait penser que les hommes politiques en compétition ne souhaitent pas davantage s'engager publiquement en leur faveur [...]. Plus exactement pourtant, les hommes politiques se trouvent longtemps dans une situation de *double bind* : s'ils insistent sur la gravité du sida, ils seront accusés de désigner les homosexuels à la vindicte publique, s'ils dédramatisent la situation, ils prennent le risque de se voir reprocher plus tard un laxisme criminel. Le champ politique joue donc la prudence. [...] Jusqu'en 1985, le Sida est donc laissé par le champ politique à la sphère administrative et ce d'autant plus aisément que diverses instances de captation ont et veulent garder la gestion du problème »³⁵⁸. Le terme de *double bind* rend bien compte de l'ambiguïté qui entoure la position française dans le contexte incertain de la négociation diplomatique : d'un côté, si le ministre ne prend pas position sur le sujet, il risque de voir mises en doute son identité et sa légitimité d'« humanitaire », d'un autre côté, s'il se montre ouvertement en faveur d'une interdiction des armes à sous-munitions, il risque d'affaiblir la position de la délégation française dans la négociation privant ainsi inutilement la Défense d'une partie de son arsenal. D'un côté donc, l'ajustement de la position aux contraintes politiques d'« acceptabilité sociale »³⁵⁹, de l'autre, la prudence que requiert l'incertitude de la négociation pour ne pas se priver de solutions techniques établies initialement.

³⁵⁷ « Un champ est autonome dans la mesure où il parvient à réduire ses demandes à l'égard des autres champs : la pure et simple transmission d'une demande au champ politique n'est pas dans la nature des choses », Favre (Pierre), 1992, *op. cit.*, p. 27.

³⁵⁸ *Ibid.* p. 34-35.

³⁵⁹ Barthe (Yannick), 2006, *op. cit.*

Si ces prises de position du ministre des Affaires étrangères agacent le ministère de la Défense, il ne faut cependant pas y voir une volonté d'entrer en contradiction avec la position du ministère des la Défense. La position française, définie par le Quai d'Orsay reste au contraire maximaliste, prouvant ici une remarquable continuité avec la période précédente dans la gestion du dossier qui témoigne de l'existence d'un intérêt partagé pour que l'enjeu politique reste faible.

Pour les réunions qui ont précédé celles de Dublin, les instructions sont remontées au niveau des cabinets, mais sans réécriture puisqu'au début du processus on est très ligne rouge, on est très ambitieux, voilà tout ce qu'on veut. C'est à la fin, quand on est obligé de faire des compromis qu'on a besoin de la validation des cabinets. Mais à partir du moment où on défend tous les intérêts et qu'on est maximalistes, il n'y a aucun risque, donc on n'a pas besoin d'obtenir l'aval des cabinets puisqu'on défend tous les intérêts de sécurité et de défense.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

La phase qui commence au lendemain de la conférence d'Oslo est donc marquée par un certain nombre de changements : la décision de rejoindre le processus d'Oslo vaut à elle seule pour une mise à l'agenda. Et qui dit inscription à l'agenda dit transfert du problème public dans le champ politique, donc « mise en politique ». Mais s'il y a « mise en politique », on ne peut pas parler pour autant de « politisation » du sujet³⁶⁰, car la présence des acteurs politiques reste encore discrète. Si bien que ni l'entrée de la France dans le processus d'Oslo, ni le changement de gouvernement, ni même la présence d'un acteur politique proche du milieu humanitaire à la tête du Quai d'Orsay, n'ont donné lieu à une véritable accélération de la décision. Au contraire, les changements ne sont pas là où on les attendait : la phase qui s'ouvre en février 2007 reste marquée par un immobilisme qui la différencie peu de la période précédente.

3. Une mise à l'agenda formelle : la multiplication des gardes-fous

La phase qui s'ouvre à partir de février 2007 ressemble à celle que Jean-Gustave Padioleau qualifie à propos de l'avortement d'« entrée dans le système formel de décision

³⁶⁰Il convient à ce titre de distinguer la « mise en politique » des problèmes qui englobe les différentes séquences de la constitution d'un problème en objet d'action publique – identification du problème, définition ou problématisation et formulation de solutions – et la « politisation » qui désigne les usages partisans de cet objet. Voir Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), 2006, *op. cit.*, p. 523.

politique »³⁶¹. Non seulement, l'attention portée au problème par les décideurs politiques s'avère purement « formelle ». Mais surtout l'entrée dans le processus d'Oslo modifie peu le contenu des prises de position. La délégation française parvient en effet à se ménager une marge de manœuvre qui rend compatibles la défense de ses intérêts militaires et stratégiques avec les contraintes politiques d'acceptabilité sociale. Elle donne ainsi à son engagement inattendu dans le processus d'Oslo les allures d'un revirement de façade.

3.1 La stratégie d'entrisme de la délégation française

Mettre l'accent sur les contraintes diplomatiques de la délégation française pour expliquer son entrée dans le processus d'Oslo ne doit pas nous conduire à passer sous silence sa capacité à obtenir des compromis et à peser sur les conditions de son engagement. L'action qu'elle mène sur la formulation de la déclaration d'Oslo en fournit une preuve indéniable : en se positionnant pour l'interdiction des armes à sous-munitions « qui causent des dégâts inacceptables »³⁶², elle se laisse en effet la possibilité de défendre les armes de technologie avancée qu'elle entend depuis le début préserver dans ses arsenaux. Et l'énergie qu'elle déploie au sein de la CCAC pour l'adoption d'un mandat de discussion sur les armes à sous-munitions fait planer sur le processus d'Oslo une menace qui y renforce sa position.

3.1.1 « L'efficacité par l'ambiguïté »³⁶³ : jouer sur le flou de la formulation

Derrière la décision de se faire inviter à la conférence d'Oslo il y a non seulement le poids des contraintes diplomatiques et politiques, mais aussi, et surtout, l'idée que la délégation française doit participer à la rédaction du texte de la déclaration pour mieux contrôler les modalités de son engagement. À cette période, un certain nombre d'États européens partagent cette idée qu'il serait souhaitable de participer au processus norvégien, mais à condition de pouvoir y négocier une interdiction partielle des armes à

³⁶¹Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, op. cit., p. 32.

³⁶²*Recognising the grave consequences caused by the use of cluster munitions and the need for immediate action, states commit themselves to conclude by 2008 a legally binding international instrument that will prohibit the use, production, transfer and stockpiling of cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians*, extrait du texte de la Déclaration d'Oslo, février 2007, reproduit en français dans ce chapitre, en version originale en annexes.

³⁶³Pollack (Michael), 1975, « L'efficacité par l'ambiguïté », *Sociologie et sociétés*, vol. 7, n° 1, p. 29-50.

sous-munitions. C'est sur cette idée que se forme le groupe des « *like-minded* », en opposition au mot d'ordre « d'interdiction totale » des ONG et des pays du *core group*³⁶⁴.

Entre le moment où les Norvégiens ont lancé le processus d'Oslo fin novembre et la première conférence d'Oslo en février, il y a eu plusieurs consultations à Genève. [...] On a essayé de voir si on parvenait à constituer ce qui est devenu par la suite le groupe des like-minded. Donc on se voyait quasiment tous les jours, en disant "est-ce que vous allez à Oslo ?". On a pesé ensemble les avantages et les désavantages d'aller ou non à Oslo et de voir comment on allait essayer de peser sur le processus. [...] Ce qui s'est passé finalement, c'est qu'on a pesé très fortement sur le document qui est sorti de la première conférence d'Oslo. Mais c'est vrai que si on n'avait pas mené ce travail préparatoire ensemble, on n'aurait pas réussi à constituer une masse critique de pays qui voyaient bien qu'il était inutile de mener un combat d'arrière garde dans ce domaine, mais qui en même temps ne voulaient absolument pas aller vers une interdiction totale.

Entretien à la Représentation permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

Le premier résultat concret de ce dialogue est la formulation de la déclaration d'Oslo. En s'accordant sur la nécessité d'interdire l'usage, la production, le transfert et le stockage des sous-munitions, *responsables de dommages corporels inacceptables dans les populations civiles*, les pays signataires de la déclaration d'Oslo laissent la porte ouverte à une interdiction partielle des armes à sous-munitions. En ajoutant au texte la mention « responsables de dommages corporels inacceptables », les *like-minded* laissent ouverte la possibilité de soustraire à l'interdiction les armes de technologie avancée dont ils estiment qu'elles ne causent pas de dégâts humanitaires.

Conférence d'Oslo sur les sous-munitions
déclaration finale
(traduction non officielle)

Un groupe d'États se sont joints à l'Organisation des Nations Unies, au Comité International de la Croix Rouge, à la Coalition contre les sous-munitions et à plusieurs autres organisations humanitaires, lors d'une rencontre organisée à Oslo les 22 et 23 février 2007, pour discuter de la façon la plus efficace d'appréhender les problèmes humanitaires provoqués par les sous-munitions.

³⁶⁴Cette expression désigne les États immédiatement ralliés à l'initiative du gouvernement norvégien, mobilisés au sein de la CCAC pour une interdiction des armes à sous-munitions et proches des positions défendues par les ONG.

Reconnaissant les conséquences graves qu'induit l'utilisation des sous-munitions, et la nécessité d'une action immédiate, ces États ont pris les engagements suivants :

S'accorder d'ici 2008 sur un instrument légalement contraignant et de portée internationale qui :

- interdira l'usage, la production, le transfert et le stockage des sous-munitions, responsables de dommages corporels inacceptables dans les populations civiles,
- établira un cadre de coopération et d'assistance permettant de fournir les soins et les traitements rééducatifs nécessaires aux survivants et aux communautés humaines dont ils font partie, d'assurer le nettoyage des zones contaminées, de dispenser l'éducation aux risques et d'assurer la destruction des stocks de sous-munitions interdites.

Envisager des mesures au niveau national pour répondre à ces problèmes.

Continuer à relever les défis humanitaires liés aux sous-munitions, dans le cadre de la législation humanitaire internationale et de l'ensemble des forums de discussion pertinents.

Se rencontrer de nouveau pour poursuivre le travail sur ces questions, notamment à Lima au mois de mai/juin prochain, à Vienne en novembre/décembre 2007, et à Dublin au début de l'année 2008, et répondre positivement à l'annonce, faite par la Belgique, de son intention d'organiser une réunion régionale.

Oslo, le 23 février 2007

L'ajout de cette formulation volontairement ambiguë permet donc aux États hostiles à une interdiction de se ménager une marge de manœuvre dans la négociation. En leur offrant la possibilité de se rétracter au cas où les négociations s'orienteraient vers une interdiction totale, elle leur permet de concilier les exigences contradictoires de l'affichage des préoccupations humanitaires et de la défense des intérêts des forces armées.

On a réussi, avant la conférence d'Oslo, à constituer ce groupe de like-minded qui a permis fort heureusement que la déclaration d'Oslo soit suffisamment ambiguë pour nous permettre d'échapper à un ban total. C'est la fameuse expression "interdire les armes à sous-munitions qui causent des dégâts inacceptables". Si on n'avait pas eu cette phrase-là, on allait vers un ban total. Il est clair qu'entre les Norvégiens qui se sont embarqués inconsidérément là-dedans et qui étaient complètement entre les mains des ONG et un certain nombre de pays complètement émotionnés par ce qui s'était passé au Liban et qui ne voyaient pas d'autre solution que l'interdiction totale, on n'aurait jamais pu échapper à une interdiction totale. Et ça, ça a été le mandat sur la base duquel tout le processus est parti. C'était fondamental. On s'est rendu compte après coup à quel point c'était fondamental que l'on participe et à quel point c'était fondamental que l'on puisse identifier un nombre suffisant de pays, et donc la masse critique qui a permis de peser sur la décision à Oslo.

Entretien à la Représentation permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

C'est d'ailleurs toute l'ambiguïté de cette démarche, qui consiste à multiplier les gardes-fous, pour s'engager en modifiant le moins possible sa position sur le fond, et dont ni les activistes ni les organisateurs du processus d'Oslo ne sont dupes :

Les Norvégiens et d'autres n'ont pas perçu notre participation initialement comme étant une participation de bonne foi. D'une certaine manière on était soupçonné d'être là avec une vision très différente du résultat final, et donc de ne pas nécessairement souscrire à la logique de ce qu'on appelait le core group du processus d'Oslo, de six ou sept pays, qui étaient sur une ligne radicale d'interdiction totale et qui ne voulait pas rentrer dans le débat est-ce qu'il y a des sous-munitions acceptables et des sous-munitions inacceptables. [...] À Paris, on a les ONG qui sont plutôt contentes qu'on soit partie au truc, mais qui sont aussi dans le soupçon d'une sorte de logique française cherchant un peu à torpiller le truc de l'intérieur.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Cette manière de participer aux négociations pour contrôler leur déroulement n'empêche pas la délégation française d'évaluer en permanence la possibilité d'en sortir.

3.1.2 Créer de l'incertitude : jouer sur l'ouverture du champ des possibles

Si cette formulation de la déclaration d'Oslo revêt autant d'importance pour les délégués français, c'est qu'elle leur permet de s'engager dans la négociation tout en se réservant la possibilité d'en modifier l'issue, soit pour obtenir une interdiction partielle, soit pour se retirer du processus et rompre les négociations au cas où elles s'orienteraient vers l'adoption d'une interdiction totale. C'est le principe des stratégies d'« entrisme » : participer pour maîtriser les risques de l'engagement, entrer dans la négociation pour mieux la contrôler de l'intérieur et y défendre ses intérêts. Dans cette optique, la coordination avec les *like-minded* s'avère déterminante, parce qu'elle leur permet de faire masse critique pour imposer leurs contraintes aux pays du *core group* et revendiquer une interdiction partielle. Durant tout le processus d'Oslo, une des tâches principales de la délégation française est ainsi de rencontrer les délégations des États *like-minded* pour identifier des lignes rouges communes et évaluer en commun les conditions de leur adhésion à une convention d'interdiction des armes à sous-munitions et plaider en faveur d'une interdiction partielle. Le dialogue avec les *like-minded* apparaît donc une façon de peser sur la négociation et d'en contrôler l'issue « de l'intérieur ». C'est là que le choix de la formulation du mandat de négociation « interdire les armes à sous-munitions responsables de dommages humanitaires inacceptables pour les populations civiles » prend toute son importance : soit les *like-minded* parviennent à imposer au *core group*

leur interprétation et obtiennent de fait une interdiction des armes à sous-munitions les plus dangereuses, mais conservent leurs armes à sous-munitions de technologie avancée, soit ils n'obtiennent pas gain de cause et rompent la négociation avec le *core group* sous prétexte que le mandat de négociation n'est pas respecté. Aussi tout l'enjeu consiste-t-il à exprimer ses revendications à l'intérieur du processus tout en comptant sur une situation de blocage qui fournisse une occasion de rompre le dialogue, donc à évaluer les possibilités de parvenir à un compromis à l'intérieur du processus tout en maintenant ouverte la possibilité de quitter le processus d'Oslo et de négocier une interdiction partielle dans le cadre de la CCAC. Et pour rendre crédible la menace d'une rupture du dialogue, les délégations des États *like-minded* cherchent à préserver la diversité des scénarios possibles :

À l'époque, on insiste sur le fait qu'une des issues possibles du processus d'Oslo, ça peut être la CCAC, ce qui n'est pas du tout l'opinion des membres majoritaires du processus d'Oslo. Et on insiste sur le fait que l'objet de la Convention n'est pas une interdiction totale, point sur lequel on obtiendra en fait gain de cause à travers le jeu des définitions et on commence à soulever les différents problèmes qu'on va retrouver tout au long de la négociation. Ça c'est la deuxième phase de l'adhésion à Oslo.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

L'étude des documents de travail de la délégation française et l'analyse de son positionnement dans les deux forums de négociation à cette période – processus d'Oslo et Convention sur certaines armes classiques – révèlent qu'elle travaille surtout à maintenir ouvert le champ des possibles quant à l'issue de la négociation. À l'automne 2007, la délégation française envisage en effet trois scénarios³⁶⁵ :

- scénario 1 : une négociation unique à la CCAC, qui serait de loin le scénario le plus favorable pour la France, mais qui suppose un accord ambitieux peu probable du fait de la position des acteurs clés (États-Unis, Inde, Chine et Pakistan) et du fait de la capacité de nuisance des promoteurs du processus d'Oslo ;
- scénario 2 : deux négociations en parallèle, à la CCAC et dans le processus d'Oslo ;
- scénario 3 : une négociation unique à Oslo, qui serait la conséquence d'un échec et d'un blocage à la CCAC, mais qui signerait aussi, dans une certaine mesure, « l'arrêt de mort » de la CCAC.

³⁶⁵Ces trois scénarios sont décrits dans un document de la Représentation Permanente de la France à la Conférence du désarmement, daté de septembre 2007.

Son action à la CCAC en faveur de l'adoption d'un mandat de discussion spécifique aux armes à sous-munitions en novembre 2007 va dans ce sens. L'idée qui anime la délégation française à ce moment-là est en effet surtout de favoriser le scénario 1, ou à défaut, le 2, et d'éviter à tout prix le scénario 3. En créant ainsi une alternative au processus d'Oslo, non seulement elle redonne une crédibilité à cette instance fragilisée par l'initiative norvégienne, mais surtout, elle « maintient ouverte la possibilité » pour les États *like-minded* de quitter le processus d'Oslo et de « revenir en arrière », les dotant ainsi d'un « pouvoir d'indécision »³⁶⁶ déterminant pour la suite du processus.

En parallèle, on avait réussi, grâce à la présidence portugaise de l'UE, à mettre sur les rails le processus de la CCAC. Et on a cru pendant très longtemps que la CCAC était susceptible d'aboutir. Je le pense encore. Beaucoup de gens pensaient, dans les ONG et ailleurs, que c'était un vaste complot qui avait pour objet de préserver un processus parallèle et de miner Oslo de l'extérieur après avoir tenté de le miner de l'intérieur.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Comme en témoigne cet extrait d'entretien, ce double engagement de la France dans le processus d'Oslo et dans la CCAC constitue un point de tension dans le dialogue avec les représentants d'Handicap International qui dénoncent de manière récurrente l'ambivalence de la position française. En réponse à la tribune de Bernard Kouchner, Jean-Baptiste Richardier publie une tribune dans le même quotidien le 31 janvier intitulée « Moratoire sur les BASM », dans laquelle il reproche à la France sa position ambiguë soulignant qu'« il est temps que la diplomatie française choisisse lequel des deux processus soutenir, dès lors que le premier affaiblit le second »³⁶⁷.

³⁶⁶« La prise d'indécision [...] consiste précisément à maintenir ouverte la possibilité future de décider. Dans le cas des déchets nucléaires, ce sont les efforts entrepris dans le but de maintenir une diversité technologique face aux mécanismes d'irréversibilisation qui préservent la possibilité d'une décision future, y compris celle qui consiste à revenir en arrière. C'est pourquoi le pouvoir de décider dans la futur nécessite, dans le présent de disposer d'un pouvoir « d'indécision ». », Barthe (Yannick), 2006, *op. cit.*, p. 213-214.

³⁶⁷*Libération*, 31 janvier 2008.

Moratoire sur les BASM

PAR JEAN-BAPTISTE RICHARDIER ◀ directeur Handicap international.

Handicap international salue votre détermination, monsieur le ministre (tribune de Bernard Kouchner, *Libération*, 22 janvier), à ce que la France renonce aux bombes à sous-munitions (BASM), qui sèment la terreur parmi les populations civiles, du Laos au Liban, en passant par l'Afghanistan et l'Irak.

Nos pas se sont souvent croisés auprès des populations frappées par la «double peine» : lorsque des paysans doivent reconstruire leur vie dévastée, sous la menace de milliers de sous-munitions non explosées. Votre engagement humanitaire ne laisse aucun doute sur votre révolusion à ce que notre pays puisse revendiquer comme légitime le recours à une arme indiscriminée par nature, dont l'utilisation constitue un recul du droit international humanitaire. Notre seule divergence porte sur la route à suivre pour défendre ce fragile acquis de civilisation. Pour «stopper les BASM», il est temps que la diplomatie française choisisse lequel des deux processus soutenir, dès lors que le premier affaiblit le second : soit la convention de 1980 sur certaines armes classiques (CCW) qui n'a abouti jusqu'ici qu'à l'accord vague de «négocier une proposition visant à traiter d'urgence la question de l'impact humanitaire [...] assurant un équilibre entre les considérations d'ordres militaires

et humanitaires...». Nulle référence à interdiction ou délai de mise en œuvre. Lorsque l'on sait que la CCW doit fonctionner au consensus – certains Etats parties refusant d'aborder les conséquences des BASM depuis 1974 –, on est en droit de questionner la crédibilité de cet objectif ; soit le processus d'Oslo, voulu par toutes les sociétés civiles, qui a réuni en moins d'un an 138 pays, engagés à signer un traité d'interdiction des BASM fin 2008, sur le modèle du traité interdisant les mines antipersonnel. La position de la France sur les BASM est incompréhensible car elle n'est pas lisible : son soutien résolu à la CCW est perçu comme ambiguë au moment où ses propositions dans le processus d'Oslo affaiblissent l'ambition «humanitaire» du futur traité.

Pour que notre pays ne s'installe pas «à la traîne» des Etats engagés dans ce processus que vous qualifiez d'audacieux et indispensable, Handicap international adressera une lettre ouverte au président de la République, chef des armées, lui demandant d'instaurer un moratoire immédiat sur les BASM, et invitant les parlementaires à interpellier le gouvernement sur le choix entre une négociation classique sans vraie perspective, et l'espoir d'un progrès pour l'humanité, porté par un processus irréversible. Nous savons pouvoir compter alors sur votre appui et votre détermination.

Et si les activistes et les organisateurs du processus d'Oslo ne sont pas dupes de cette stratégie, ils savent aussi ce qu'ils gagnent en légitimité à les inclure dans la négociation. Car la crédibilité et la portée du futur instrument dépendent aussi de la participation des puissances militaires européennes, productrices et utilisatrices d'armes à sous-munitions. C'est là dessus que les français, et tous les États *like-minded* jouent pour imposer leurs vues et « assouplir » les dispositions du futur traité. Aussi l'engagement français dans le

processus d'Oslo ne peut-il à aucun moment se lire comme un changement de position sur le fond, mais plutôt comme une tactique de négociation qui lui permet de maintenir une position assez peu différente sur le fond de celle que défendait le rapport d'information de la Commission des affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat en décembre 2006.

3.2 Un revirement en trompe l'œil

Jusqu'en février 2007, la question sur laquelle activistes et délégués français s'opposaient était celle de l'intérêt d'une réglementation spécifique aux armes à sous-munitions. Avec l'entrée de la France dans le processus d'Oslo, le débat se déplace sur le champ de l'interdiction, et met alors aux prises partisans d'une interdiction totale et partisans d'une interdiction partielle. Mais malgré ce déplacement du débat, la position française change peu sur le fond.

3.2.1 Définitions, périodes de transition et interopérabilité : quand « il faut que tout change pour que rien ne change »³⁶⁸

Durant les trois conférences de Lima (mai 2007), de Vienne (décembre 2007) et de Wellington (février 2008), la négociation achoppe sur trois points : les définitions, les périodes de transition et la préservation de l'interopérabilité. L'enjeu des définitions apparaît de loin le plus important car c'est lui qui détermine le champ d'application du traité. Sur ce point, la délégation française rappelle l'objectif défini par la déclaration d'Oslo : « l'interdiction des ASM qui causent des dommages inacceptables à la population civile », insistant ainsi sur le fait que l'ambition d'une interdiction totale n'est pas contenue dans la déclaration d'Oslo. Dans ces conditions, elle plaide pour qu'une interdiction des armes à sous-munitions ne soit envisagée qu'une fois clarifiées les questions de définition et de délais de transition. Derrière ce débat sur la définition des « armes à sous-munitions qui causent des dommages inacceptables », il y a l'idée de soustraire les armes de technologie avancée au champ de l'interdiction (missile Apache/Kriss et obus Bonus, et donc de n'interdire que les armes à sous-munitions les plus dangereuses, qui sont aussi les armes à sous-munitions obsolètes (LRM/M26)³⁶⁹. Sur ce point, l'entrée dans le processus d'Oslo ne modifie pas la position française sur le fond.

³⁶⁸On reprend ici l'expression du roman de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*.

³⁶⁹Voir chapitre 4.

Le débat s'est seulement déplacé de la pertinence d'une réglementation spécifique à la question du champ de l'interdiction. Mais dans les deux cas, l'idée reste de préserver les missiles Apache/Kriss et les obus Bonus, et d'accepter la destruction des LRM/M26 de toute façon inéluctable. L'évocation des critères de précision et de fiabilité reprend des arguments déjà avancés précédemment (point 6 de l'intervention de Jean-François Dobelle).

En outre, la délégation française met l'accent sur l'importance de prévoir une distinction entre les armes qui devront faire l'objet d'une interdiction immédiate et celles qui pourront faire l'objet d'une « phase de transition ». L'idée de prévoir des périodes de transition pour que le remplacement des armes visées par l'interdiction soit mis en place de manière progressive concerne essentiellement l'obus OGR³⁷⁰. Sur ce point, si la délégation française admet l'idée de renoncer à ce système d'arme, elle exige néanmoins l'existence d'une période de transition qui lui permet de conserver l'obus OGR dans ses stocks jusqu'à son retrait du service. Là encore, la position change peu sur le fond par rapport à celle exprimée dans le rapport du Sénat en décembre 2006.

Cette intervention du chef de la délégation française à la conférence de Vienne reprend point par point les instructions diplomatiques fournies par le Quai d'Orsay aux délégués et fournit à cet égard une bonne illustration de la position française à ce moment-là du processus³⁷¹.

Intervention de Monsieur l'Ambassadeur Jean-François DOBELLE, représentant permanent de la France à la Conférence du désarmement
Vienne, le 6 décembre 2007

Champ d'application et définitions

Monsieur le Président,

1) À ce stade des discussions, la question de la définition des armes à sous-munitions devrait, à nos yeux, être examinée en priorité et de manière approfondie. Il convient de souligner que la déclaration d'Oslo, à laquelle la France a souscrit, ne mentionne pas une interdiction totale de ces armes.

³⁷⁰Voir chapitre 4.

³⁷¹Un certain nombre de documents étant confidentiels, nous ne pouvons reproduire ici que les documents officiels et les déclarations publiques du chef de la délégation française, qui reprennent point par point les instructions diplomatiques rédigées par les services du ministère.

- 2) Il nous semble essentiel de distinguer entre les armes qui devront faire l'objet d'une interdiction immédiate et d'autres qui pourront faire l'objet d'une phase de transition. En effet, les armes à sous-munitions font, dans beaucoup de pays, partie intégrante des dispositifs de défense. Leur remplacement ne pourra pas être immédiat et devra être mis en place de manière progressive. Cette phase de transition pourra être assortie d'obligations spécifiques portant notamment sur l'emploi. Les États parties pourraient s'abstenir, dès l'entrée en vigueur de la Convention, d'utiliser ces armes dans les zones à forte concentration de population civile, comme cela a été proposé par le CICR. À cet égard, il nous semblerait opportun de réfléchir à une clause de réexamen à une date à déterminer (par exemple 10 ans).
- 3) Il devra également être tenu dûment compte des contraintes liées à la défense collective d'États parties et non parties au futur instrument. Le futur Traité devra préserver l'interopérabilité des armées des États parties et non parties. Le texte du papier de discussion qui nourrit nos échanges ne nous paraît pas offrir des garanties suffisantes à cet égard.
- 4) Il nous semble, par ailleurs, important de soustraire une quantité limitée d'armes à sous munitions aux obligations de destruction et d'interdiction des transferts, à des fins d'expertise et d'entraînement à la dé-pollution, sur le modèle de la Convention d'Ottawa.
- 5) En outre, la définition des armes à sous-munitions devrait distinguer les armes à proprement parler des sous-munitions. En effet, les armes sont des vecteurs, éventuellement réutilisables, destinés à délivrer des sous-munitions, explosives ou non. Ce sont les sous-munitions explosives qui, par leur capacité à se transformer en restes explosifs de guerre, causent des dommages inacceptables à la population civile. C'est donc sur elles que le futur instrument devra se concentrer.
- 6) Comme le suggère le CICR et comme l'ont souligné de nombreuses délégations, deux critères devraient être retenus pour définir les sous-munitions à interdire : la précision, d'une part ; la fiabilité, d'autre part. Ces deux critères conduisent à prendre en compte :
- les caractéristiques techniques intrinsèques des sous-munitions (par exemple, présence de systèmes d'autodestruction, d'auto désactivation, d'auto neutralisation, de système de guidage et taux de fiabilité inférieur à 1 %) ;
 - le nombre de sous-munitions contenues (définition d'un nombre seuil de sous munitions au-delà duquel l'arme ne serait pas considérée comme une arme à sous munitions en grappe).
- 7) Devraient être exclus à tout le moins du champ d'application de la Convention les éléments suivants : munitions éclairantes, munitions fumigènes, munitions pyrotechniques, leurres, mines terrestres et marines, munitions non classiques, dispositifs de contremesures électriques ou électroniques.
- 8) Enfin, les délais de destruction accordés aux États devront être réalistes, et nous ne sommes pas convaincus de l'opportunité de prévoir un stockage séparé des armes à sous munitions en attente de destruction.

Enfin, la question de l'interopérabilité constitue un autre point de cristallisation des tensions avec les ONG et le *core group*. En effet, préserver l'interopérabilité des armées des États parties et non parties revient à autoriser un État signataire du traité d'interdiction

à participer à une opération militaire dans laquelle un État non partie au traité utiliserait des armes à sous-munitions. L'enjeu est de taille puisque la plupart des opérations extérieures françaises se font aux côtés des États-Unis, absents du processus d'Oslo.

L'aspect le plus faible du discours du core group c'était les dimensions "interopérabilité" ». Même pour Kouchner, il était difficile d'accepter que les missions au Kosovo puissent être remises en cause et puissent rentrer en infraction avec la Convention... en tout cas c'était vraiment un argument en or pour un certain nombre d'États alliés pour ne pas adhérer à la Convention.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, mars 2009

Mais si les organisateurs du processus d'Oslo et les activistes de la CMC s'opposent de manière systématique à l'idée d'une interopérabilité entre États parties et États non parties, c'est que celle-ci affaiblit considérablement à leurs yeux la portée du traité, le vidant en grande partie de son contenu.

Dès lors, tout l'enjeu de la négociation consiste, pour chaque partie, à défendre sa position et faire valoir ses vues dans l'élaboration du texte de la future Convention. Entre la conférence d'Oslo en février 2007 et la conférence de Dublin en mai 2008, la délégation française campe fermement sur sa position, recherchant davantage des appuis du côté des pays *like-minded* que des compromis avec les organisateurs du processus d'Oslo et les activistes de la CMC.

3.2.2 S'opposer sans s'exposer : pratique du « non-papier » et jeux d'alliances

Pour défendre sa position en contradiction avec les ambitions des activistes et des promoteurs du processus d'Oslo, la délégation française met en place une stratégie originale, fondée sur le soutien des autres pays détenteurs d'armes à sous-munitions et le souci constant de « son image ». Les instructions diplomatiques insistent à ce propos sur la nécessité de « soigner la diplomatie publique » de la France : tout l'enjeu consiste donc à défendre la position française tout en réaffirmant son attachement au processus d'Oslo et son souhait de réduire les risques humanitaires.

Dans cette optique, la pratique du « non-papier » se révèle particulièrement fructueuse³⁷². Évaluant les écarts entre le texte proposé par les promoteurs du processus d'Oslo et les lignes rouges de la position française, la délégation française refuse cependant d'amender le projet de traité : « en proposant des amendements, nous pourrions laisser entendre que nous acceptons le texte comme base de négociation ; en nous opposant de manière tranchée à certaines dispositions, nous serions immédiatement stigmatisés par les ONG »³⁷³. La pratique du non-papier s'avère intéressante à plusieurs titres pour la diplomatie française. D'une part, en n'apportant pas de modification formelle au texte, elle met en cause sa légitimité comme base de négociation. On peut déceler ici un processus classique de délégitimation. D'autre part, rédiger un « non-papier » revient à formuler des propositions de manière anonyme et non officielle. Ainsi, non seulement il permet à la diplomatie française de ne pas s'exposer et de ne pas prendre officiellement position contre les initiatives du *core group*. Mais il permet surtout, en n'étant diffusé qu'aux pays détenteurs d'armes à sous-munitions, de dégager des revendications communes et de fédérer ainsi les États détenteurs d'armes à sous-munitions *a priori* opposés à l'idée d'une interdiction totale. On retrouve dans cette démarche une des caractéristiques du « non-papier » pointée par Jean-Michel Eymeri : « faire flotter des idées » ou « structurer des majorités d'idées » sans qu'il soit nécessaire de prendre officiellement position. Cette tactique se révèle alors d'autant plus efficace qu'elle est à l'origine de la création du groupe des États *like-minded*.

Les négociations au sein du processus d'Oslo se sont focalisées entre deux groupes : un groupe d'États, occidentaux, possesseurs, généralement membres de l'OTAN, qui était une sorte de groupe de like-minded dans lequel la France a joué un rôle important, d'animateur presque à certains moments, qui cherchait à faire de la convention d'Oslo une convention qui soit compatible avec nos objectifs militaires, qui pouvait n'être pas tout à fait les mêmes d'un pays à un autre, qui était la préservation de l'interopérabilité avec les américains, le fait que l'interdiction ne soit pas totale mais prenne en compte un certain nombre de critères technologiques et éventuellement l'obtention de périodes de transition avant l'interdiction complète. Il y avait dans ce groupe la France, la Grande-Bretagne, le Japon, l'Australie, l'Allemagne, un peu tous les membres de l'OTAN etc. et ce groupe a, suivant une tactique un peu

³⁷²« Les fonctionnaires de la commission et parfois la présidence tournante du Conseil ont coutume, avant d'émettre une proposition communautaire en bonne et due forme, de produire en quelque sorte sur papier anonyme, avec pour seul en-tête le très kafkaïen ou orwellien « Non papier », un document qui a pour redoutable caractéristique d'être destiné à « faire flotter des idées » et à structurer des « majorités d'idées » sans que tel grand État puisse tuer l'initiative dans l'œuf, ou à tout le moins prendre officiellement position », Eymeri (Jean-Michel), 2002, « Définir la « position française » dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay (Olivier), Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, p. 157

³⁷³Documents de préparation de la conférence de Vienne, analyse du projet de texte de la présidence autrichienne, Mission permanente de la France à la Conférence du désarmement.

désordonnée, soumis toute une série de papiers, nationaux ou collectifs, pour dire voilà, il y a un problème sur l'interopérabilité, on pense que... etc. On n'a à aucun moment jusqu'à Dublin retrouvé trace de ces papiers dans le draft de Convention qui avait été soumis à Vienne. C'est-à-dire que le core group, en face, a maintenu son draft pratiquement en l'état jusqu'à Dublin. Et ce core group, adossé aux ONG, a maintenu jusqu'à Dublin une ligne maximaliste consistant à dire « face à une arme inhumaine, il n'y a pas d'autre interdiction acceptable qu'une interdiction totale », il est inenvisageable d'accepter une période de transition et vos revendications sur l'interopérabilité sont une manière scandaleuse de continuer à autoriser l'emploi par les alliés et donc de détourner l'esprit de la Convention.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Mais bien que coordinatrice du groupe des *like-minded*, et malgré l'exacerbation des tensions entre ces deux camps, la délégation française conserve une attitude prudente.

À Wellington, il y a eu une catalysation des mécontentements. Et je pense que ce qui a beaucoup joué en notre faveur dans ce processus, c'est qu'on l'a exprimé moins fort que les britanniques et les allemands. Les britanniques, notamment l'ambassadeur avait des propos très malheureux dans une réunion entre les like-minded et le core group, sur le fait qu'on était un groupe de pays possesseurs d'armes à sous-munitions, donc qu'on savait de quoi on parlait alors que les pays en plénière, ils ne connaissent rien et ils ne sont pas capables de négocier. Et ça, ça a été rapporté aux pays du sud et je pense que ça a plutôt nuit au pouvoir d'influence des britanniques. Les allemands ont été également très virulents.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

Ce qui ne l'empêche pas de maintenir fermement sa position face aux ONG, dont elle reçoit quotidiennement les assauts.

3.2.3 « La constance dans l'immobilité »³⁷⁴ et l'exacerbation des tensions avec les ONG

Dans un article publié en 2009, Camille Grand, sous-directeur des questions multilatérales et du désarmement au ministère des Affaires étrangères, souligne le caractère atypique de la négociation d'Oslo qu'il qualifie à cet égard de « processus de mobilisation » plus que de véritable négociation : « le processus d'Oslo n'est devenu un réel processus de négociation qu'à l'approche de la conférence de Dublin [...], toutes les conférences et les réunions, auxquelles s'ajoutent les dizaines d'événements montés par les ONG, s'apparentent davantage à un processus de mobilisation qu'à un processus de

³⁷⁴Cette expression est empruntée à Michel Setbon, 1993, *Pouvoirs contre sida*, op. cit., p. 170.

négociation ». Il reproche de ce point de vue le fait que chaque conférence aie été plus souvent l'occasion pour les activistes de la CMC « d'accroître et de faire connaître la campagne » que de travailler sur l'élaboration du futur traité. L'auteur pointe alors dans son article le fait que les conférences laissaient une large part aux témoignages de victimes d'armes à sous-munitions et aux déclarations de principe, au détriment d'une négociation sur les textes.

Ni Lima, ni Vienne, ni surtout Wellington, qui aurait dû être le moment d'entrer dans la substance, n'ont permis d'entrer dans une négociation classique, c'est-à-dire, amendements, crochets, contre-propositions etc. Et donc on est arrivé presque jusqu'à Dublin avec l'idée que la négociation pouvait rompre sur l'un de ces trois sujets³⁷⁵. C'était très intéressant de ce point de vue-là. Moi, j'ai eu une idée raisonnable du résultat, pas plus de quinze jours avant. Ce qui était inhabituel. Dans les négociations internationales, on a une idée assez claire de où on va.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Dans cette situation de blocage des négociations, chacun reproche à l'autre son immobilisme : la CMC, par l'intermédiaire d'Handicap International, dénonce sans relâche l'ambivalence de la position française, l'accusant de durcir sa position en faveur d'une interdiction partielle et d'affaiblir ainsi la portée du traité³⁷⁶.

Par exemple ce qui s'est passé à Wellington et ce pourquoi les français notamment ont gueulé, c'est qu'on a voulu faire un truc, justement un peu à l'ICBL. Donc on a fait des pancartes devant l'entrée des délégations où il y avait écrit "shame on you France", des truc comme ça, et quand les délégations passaient, je n'y étais pas à ce truc, mais apparemment, il y avait des gens qui huaient quand ils passaient et donc ils se sont sentis super agressés et là il y a plein de pays qui ont protesté qu'on ne pouvait pas faire ça.

Chargée de plaidoyer, Handicap International, janvier 2010

De son côté, la délégation française reproche aux représentants d'Handicap International et aux organisateurs de la conférence de Wellington de ne pas prendre en compte les remarques et les amendements proposés par les pays détenteurs d'armes à sous-munitions.

Vienne, c'était pas mal, je n'ai pas trouvé ça si négatif. C'était frontal, on avait plusieurs opinions différentes mais on se parlait. L'épisode le plus frustrant, ça été Wellington. On a fait un long voyage, coûteux pour le contribuable. Et on est arrivé avec l'idée d'amender le texte, on a déposé des propositions d'amendement. Il n'y avait pas cette idée de rejeter le papier et pour nous c'était possible de le transformer en quelque chose d'acceptable. Ce qui nous a frustré, c'est qu'en bons diplomates, on était partis pour faire du travail sur le texte et Wellington n'a pas permis ça. C'est-à-dire que la base de négociation n'a pas bougé d'un iota et le plus frustrant, je me souviens d'une réunion où

³⁷⁵ Définitions, périodes de transition, interopérabilité.

³⁷⁶ <http://www.sousmunitions.fr/la-position-de-la-france/la-france-et-le-processus-doslo/>

tous les pays like-minded s'étaient exprimés dans un sens plutôt convergent pour amender un article, je ne sais plus lequel. Et ce qui nous a été répondu par le néo-zélandais, c'était que... et comme bien sûr derrière les pays du sud et les ONG s'opposaient à nos demandes, il disait, comme il n'y a pas de consensus pour amender la base de négociation, ces éléments ne sont pas repris. Et on s'est dit quand même, on n'a jamais accepté cette base de négociation, elle a été rédigée par un nombre très limité de pays. Pourquoi est-ce que ce truc-là serait perçu comme quelque chose de sacro-saint ?

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, mars 2009

L'analyse du processus de décision entre décembre 2006 et février 2007 révèle donc que ce sont moins les propriétés intrinsèques du problème qu'un renversement des priorités entre objectifs militaires et contraintes diplomatiques qui joue dans le processus de décision français. Et si derrière le poids des contraintes diplomatiques s'expriment aussi des contraintes politiques, il faut néanmoins se garder de voir dans cette mise à l'agenda le résultat d'une véritable mobilisation politique. L'engagement français à Oslo constitue en ce sens plus une forme de réouverture du dossier par les acteurs administratifs qu'une réelle prise de position des politiques en faveur d'une résolution du problème. Comme le souligne Michel Setbon à propos du Sida, la question des armes à sous-munitions est devenue « un problème public, mais son traitement reste cantonné à un petit groupe d'acteurs »³⁷⁷. Et si l'entrée dans le processus d'Oslo correspond à l'émergence d'un enjeu politique, la position française change peu sur le fond. L'analyse des prises de position de la délégation française dans ce processus diplomatique révèle à cet égard que la mise à l'agenda reste dans un premier temps tout à fait formelle, n'opérant qu'un revirement en trompe l'œil, dont l'affrontement avec les activistes constitue une preuve tangible.

³⁷⁷Setbon (Michel), 1992, *op. cit.*, p. 268

Chapitre 7 : « Sauver les meubles » sans « perdre la face ». La publicisation de l'engagement comme enjeu pour l'action publique

« Si l'acte réglementaire est une action symbolique que définit son champ d'exercice, il est aussi symbolique par sa nature même. Peu importe en définitive l'impact réel futur de la réglementation de la publicité. L'efficacité de celle-ci est pour une large part coextensive à l'acte même de promulgation. Frapper l'opinion, manifester le parti d'agir des autorités sur le devant de la scène publique, voilà comme le voit bien M. Edelman, quelques-uns des motifs de la vogue des règlements auprès des responsables politiques bien que d'autres politiques puissent être plus efficaces. De ce point de vue, tout se passe comme si la réglementation de la publicité assurait aussi une fonction d'exorcisme. Le démon, plutôt le petit diable publicitaire, est repéré, étiqueté ; l'interdiction réglementaire, par les formules (celles du discours législatif) et par les cérémonies (vote parlementaire, pseudo-événements) qui le constituent symboliquement, s'efforce de chasser les tourments et les angoisses ; la réglementation rassure », Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, pp. 72-73.

On a vu au précédent chapitre comment la délégation française s'était retrouvée contrainte de participer au processus d'Oslo et comment elle avait cherché alors à se ménager des

marges de manœuvre pour préserver au maximum ses intérêts militaires et stratégiques, en pesant sur la formulation du mandat de négociation, en développant des stratégies d'alliance avec les autres États détenteurs d'armes à sous-munitions et en modifiant finalement assez peu sa position sur le fond par rapport à la période précédente. Or cette tactique se heurte depuis le début du processus aux positions radicales des organisateurs du processus d'Oslo (États du *core group*) et des ONG de la coalition transnationale, sans jamais les assouplir. En effet, les conférences de Lima, de Vienne et de Wellington n'ont pas modifié le projet de traité proposé par le *core group*. La base de négociation de la conférence de Dublin propose donc une interdiction totale, calquée sur le modèle de la convention d'Ottawa. Aussi la conférence de Dublin marque-t-elle un tournant dans le processus d'Oslo. Dernière conférence avant la cérémonie de signature, prévue à Oslo le 3 décembre 2008, elle apparaît en effet comme l'étape ultime de la négociation... et la dernière occasion pour la délégation française de faire valoir ses vues. Dès lors, comment les délégués français envisagent-ils la défense de leurs intérêts militaires et stratégiques à ce stade de la négociation ? Que négocient-ils auprès du *core group* et de la CMC ? Qu'obtiennent-ils et comment l'obtiennent-ils ? Et à l'inverse, quelles concessions se voient-ils contraints d'accorder ?

Aborder la phase finale du processus d'Oslo en se posant ces questions permet de s'interroger sur la façon dont la délégation française prépare la conférence de Dublin, dès son retour de Wellington en février 2008, et sur la façon dont elle construit sa position de négociation, en observant à la fois ce qu'elle anticipe qu'elle pourra obtenir, ce qu'elle s'interdit de demander et les tensions que ces délibérations créent en son sein. À ce stade, la question n'est donc pas tant de savoir si, à l'issue la conférence de Dublin, la délégation française est parvenue à défendre ses intérêts de sécurité et de défense, ou si, comme en février 2007, elle se retrouve piégée et contrainte d'adopter un texte qui lui sied peu. Car ces deux logiques coexistent dans la négociation du texte de la Convention sur les armes à sous-munitions à Dublin. Il s'agit plutôt de comprendre comment elles s'articulent. De ce point de vue, l'engagement français dans le processus d'Oslo ne constitue pas uniquement, comme le souligne Jack E. Hayward à propos des politiques industrielles, « une tactique en trompe-l'œil pour atténuer les ressentiments »³⁷⁸ et continuer de défendre les intérêts des instances techniques concernées. Sur ce point, il faut garder à l'esprit le fait que la France s'engage en faveur d'une interdiction des armes à sous-

³⁷⁸ Hayward (Jack E.), 1985, « Les politiques industrielles et économiques », in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, « Les politiques publiques », Paris, PUF, p. 124 ; Barthe (Yannick), 2006, *Le pouvoir d'indécision*, op. cit., p. 98.

munitions avant tout parce qu'elle *n'a pas le choix*³⁷⁹. Et si les ONG sont parvenues à contraindre le gouvernement français d'entrer dans le processus d'Oslo en mettant l'accent sur la dimension humanitaire du problème, il faut alors se demander ce que leur capacité à avoir *prise* sur les pouvoirs publics leur a permis d'obtenir de la part d'un État comme la France. Et donc se poser la question de savoir comment la contrainte politique et morale qu'elles font peser sur la politique étrangère française, et qui s'exprime clairement en février 2007, se traduit concrètement dans la décision de politique étrangère française.

Reprenant à Robert D. Putnam³⁸⁰ l'idée selon laquelle les considérations diplomatiques et les préoccupations de politique intérieure s'imbriquent étroitement dans la prise de décision de politique étrangère, nous voulons observer ici comment ces deux univers de contraintes s'articulent et se combinent avec la défense des intérêts militaires et stratégiques français. Selon lui, les gouvernements adoptent, dans les négociations internationales, des politiques différentes de celles qu'ils auraient poursuivies au niveau strictement national en l'absence de négociations internationales. Dans cette logique, il faut analyser les politiques conçues dans un contexte de négociations internationales comme un « jeu à deux niveaux ». Au niveau national, les acteurs font pression sur le gouvernement pour qu'il adopte des mesures en leur faveur et les hommes politiques cherchent un soutien en construisant des coalitions parmi ces groupes d'acteurs. Au niveau international, les gouvernements cherchent à maximiser leur capacité à satisfaire les pressions intérieures, tout en minimisant les conséquences défavorables des aménagements imposés de l'extérieur. En analysant le processus français d'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions sous cet angle, nous montrons alors comment les prises de position morales sur la scène internationale viennent surtout nourrir des enjeux d'image et de réputation internationale. En effet, si les contraintes diplomatiques et la réduction des marges de manœuvre de la politique étrangère française rendent l'adoption du traité inévitable, ce sont des éléments de construction de l'identité nationale sur la scène internationale qui imposent la plupart des concessions.

Car il ne s'agit pas seulement de négocier un texte qui préserve les intérêts de sécurité et de défense français. Il s'agit aussi de trouver un accord qui soit aussi « acceptable » politiquement, quitte à infléchir la position du ministère de la Défense pour jouer le jeu de l'engagement humanitaire. S'opère alors un effritement du consensus interministériel,

³⁷⁹Voir chapitre 6.

³⁸⁰Putnam (Robert D.), 1988, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games » *International Organization*, 42, pp. 427-460.

entre les militaires soucieux de « sauver les meubles » et les diplomates occupés à « sauver la face »³⁸¹, en affichant publiquement un volontarisme politique pour maximiser le bénéfice politique de l'engagement, contraint dans tous les cas par la réduction des marges de manœuvre de la France sur la scène internationale et par l'évocation des principes des droits de l'homme qu'elle se flatte de défendre. Et c'est pour renforcer l'efficacité symbolique de cette décision qu'est mise en place une stratégie de communication politique.

1. Les militaires en négociation diplomatique : tactiques de négociation et stratégies d'alliance pour « sauver les meubles »

Parce qu'elle est la dernière conférence avant la cérémonie de signature, la conférence de Dublin constitue l'étape ultime de la négociation. Les précédentes conférences ont donné lieu jusque-là à des échanges de vues sans que le projet initial de traité soit modifié. Telle qu'elle est proposée par les promoteurs du processus d'Oslo à la fin de la conférence de Wellington (février 2008), l'ébauche du traité propose toujours une interdiction ferme et complète des armes à sous-munitions, calquée sur le modèle de la Convention d'interdiction des mines antipersonnel. Et pourtant, à l'issue de la Conférence de Dublin, il semble que le texte ait subi des modifications conséquentes, permettant notamment à la Défense française de préserver l'essentiel de ses intérêts. Dès lors, comment les militaires français ont-ils défendu leurs intérêts ? Faut-il voir, dans les compromis obtenus, le résultat de la fermeté des positions maximalistes du ministère de la Défense, en dépit des contraintes politique et diplomatique qui pèsent sur la décision ? Ou bien s'agit-il d'un recul prévu d'avance par la CMC et le *core group*, qui consiste à abandonner le discours virulent et dénonciateur, au profit d'un discours plus nuancé dans un but de coopération ?

En étudiant les documents rédigés par les diplomates et les militaires de la délégation française à leur retour de Wellington, nous montrons que si la teneur du traité reste encore incertaine à cette date, les délégués français se figurent pourtant de moins en moins probable la possibilité de se retirer du processus et de voter contre le texte. C'est donc dans l'optique de « sauver le maximum » que les militaires de la délégation française préparent la négociation de Dublin. Pourtant, s'ils envisagent au départ de maintenir une

³⁸¹Goffman (Erving), 1974, « Perdre la face ou faire bonne figure ? Analyse des éléments rituels inhérents aux interactions sociales », *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, pp. 9-42.

stratégie défensive, en renforçant la coordination des *like-minded* pour faire front contre les ambitions radicales des ONG et du *core group*, c'est surtout par un jeu d'alliances et d'arrangements informels inattendus avec des délégations du *core group* qu'ils parviennent à préserver l'essentiel de leurs intérêts. L'incertitude sur l'issue de la conférence révèle alors que les acteurs étatiques ne sont pas seulement soucieux de préserver les intérêts des forces armées. Il se montrent aussi réceptifs aux risques politiques que contiendrait une opposition ferme aux revendications des ONG.

1.1 Préparer son « baroud d'honneur » ?

Anticipant qu'il sera difficile pour la France de ne pas signer le traité, les militaires de la délégation française cherchent, en amont de la conférence de Dublin, les moyens de défendre leurs intérêts dans une négociation « sous surveillance des ONG » qui implique de fortes contraintes politiques et diplomatiques. Le travail de préparation de la conférence de Dublin révèle ainsi comment ils agissent surtout en fonction de ce qu'ils anticipent comme légitime de défendre.

1.1.1 Incertitude et tactiques de négociation : faire front contre les ONG et le *core group*

À l'issue de la conférence de Wellington, la délégation française se trouve dans un contexte d'incertitude, incertitude à la fois sur le déroulement de la conférence de Dublin et sur la teneur du futur traité. La position radicale du *core group* laisse en effet planer un doute sur la possibilité d'obtenir des compromis pour les États détenteurs d'armes à sous-munitions. La base de négociation proposée par les États promoteurs du processus d'Oslo pour la conférence de Dublin reste une fois de plus identique au projet initial, réduisant en partie l'espoir de trouver un consensus, vivement souhaité par les États *like-minded* qui redoutent surtout de voir un texte d'interdiction totale soumis au vote. Dressant le bilan de la conférence de Wellington, les militaires de la délégation estiment ainsi qu'elle *s'est soldée par un échec : aucun progrès n'a été réalisé. Le texte proposé par le core group n'a pas été amendé, les propositions des like-minded ont été compilées dans un document séparé*³⁸², écrivent-ils plus loin. Autrement dit, l'interopérabilité et les définitions restent des enjeux principaux pour la conférence de Dublin, laissant planer l'incertitude sur

³⁸²Fiche pour le chef d'état-major des armées, point de situation sur les armes à sous-munitions après la conférence de Wellington, 28 février 2008.

l'issue de la négociation. Imputant la responsabilité de cette situation à l'attitude radicale des ONG, les militaires de la délégation comptent cependant sur des évolutions possibles de certains pays du *core group* dans un sens favorable à leurs préoccupations : « *le core group, en dépit de l'intransigeance manifestée à Wellington, n'est pas monolithique : certains (Nouvelle-Zélande et Irlande) pourraient s'affranchir de la ligne dure prônée par les ONG, principalement pour des raisons militaires (interopérabilité, exemption des armes les plus précises et les plus fiables)* »³⁸³. Mais si ces assouplissements constatés laissent espérer la possibilité d'une « *préservation combinée de [leurs] intérêts de défense et des considérations humanitaires* »³⁸⁴, l'issue de la négociation reste encore largement indéterminée.

Pour illustrer cette indétermination, les fonctionnaires de la division maîtrise des armements envisagent deux scénarios. Le premier scénario est de loin le plus redouté : « *l'imposition par les ONG d'une ligne jusqu'au-boutiste visant la conclusion d'un « traité parfait » d'interdiction totale, sans concession sur l'interopérabilité, en tablant sur un « effet d'entraînement* »³⁸⁵. Le second scénario, plus optimiste, prévoit *l'acceptation par le core group d'une partie de [leurs] préoccupations* ». Dans ce contexte, tout l'enjeu consiste, pour les militaires français, à établir une « position Défense » et à réfléchir avec les diplomates à une stratégie de négociation qui leur permette de « sauver le maximum ». Dans cette optique, la « position Défense » se montre ferme sur l'interopérabilité, la préservation des obus Bonus, des missiles Apache et sur le maintien de l'OGR. Les consignes sont alors les suivantes : « *maintenir l'accent sur l'interopérabilité pour diviser le core group ; porter l'effort sur l'exemption des armes cumulant les critères de fiabilité et de précision* »³⁸⁶. Anticipant que, dans le second scénario, l'obus OGR serait placé au cœur des débats sur les définitions, les fonctionnaires de l'état-major soulignent la nécessité de mettre l'accent sur ses doctrines d'emploi, sa précision et sa fiabilité pour obtenir son exclusion du champ de l'interdiction. On distingue alors, dans ce discours, ce qui relève des stratégies de négociation de ce qui relève des objectifs poursuivis réellement, ou des « lignes rouges ». Réclamer l'exclusion des OGR du champ de l'interdiction vise deux objectifs. Soit obtenir des périodes de

³⁸³*Ibid.*

³⁸⁴Compte rendu de la conférence de Wellington, EMA/division maîtrise des armements, 25 février 2008.

³⁸⁵Fiche pour le CEMA, point de situation sur les armes à sous-munitions après la conférence de Wellington, 28 février 2008.

³⁸⁶*Ibid.*

transition, remettant à plus tard leur destruction et permettant alors de les conserver dans les stocks jusqu'à l'échéance de leur programme d'armement.

Il faudra montrer une ferme volonté de préserver l'obus à grenades (OGR) par la mise en avant des garanties d'emploi et de la combinaison des critères de fiabilité et de précision. Cela permettra à Dublin de justifier in fine une période de transition.

Compte rendu de la conférence de Wellington, division maîtrise des armements, 25 février 2008

Soit focaliser l'attention des ONG sur les OGR pour donner l'illusion, à terme, que leur abandon constitue une concession importante, et détourner leur attention des missiles Apache et des obus Bonus.

Ils ont un peu joué sur le côté jusqu'au bout ; dire « on ne pourra pas renoncer aux OGR » alors qu'on savait très bien, eux et nous, qu'ils étaient obligés de le faire, il n'y avait aucune justification pour les garder. Mais de même que nous on avait la carte de très exigeant, on lâche rien pour avoir un peu moins, eux ils ont fait pareil, c'était genre la grande concession, on renonce aux OGR, alors que c'était super important pour nous, alors qu'on savait très bien que c'était un jeu depuis plusieurs mois et qu'ils avaient déjà renoncé aux OGR, mais justement pour pas que l'attention soit trop portée sur les bonus et les Apache, et qu'on concentre le travail sur les OGR, ça on le sait, on le savait. Donc ils ont joué cette stratégie.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Il apparaît donc, à la lecture de ces documents, que la position du ministère de la Défense reste quasiment inchangée par rapport à la période précédente. L'interopérabilité, c'est-à-dire la possibilité de participer à des opérations militaires aux côtés d'États non parties au traité, et le maintien des obus Bonus et des missiles Apache dans les stocks restent une priorité. Les seules concessions envisagées sont alors l'interdiction des M26, perçue de toute façon comme inévitable, et les périodes de transition pour l'OGR.

L'exemption définitive des armes à sous munitions Apache/Kriss et Bonus doit être obtenue car de telles armes sont et seront nécessaires pour conserver nos capacités opérationnelles. L'obus à grenades 155mm (OGR) ne cause pas de dégâts humanitaires car c'est une munition fiable et précise. Cependant, dans un esprit de compromis et afin d'obtenir un consensus, la France serait prête à abandonner à terme l'obus OGR. L'obtention d'une période de transition de 15 années est nécessaire pour permettre la mise au point d'armes de remplacement.

Fiche à l'attention du chef d'état-major des armées, division maîtrise des armements, « annexe : position Défense », le 6 mai 2008

Dans cette optique, la cohésion des *like-minded* et la coordination de l'action avec les délégations allemande et britannique constituent alors une pièce maîtresse du jeu de la Défense française pour faire front contre les ambitions radicales du *core group* et de la

CMC et faire valoir ses vues. Toutefois, la présence des activistes dans toutes les enceintes de débat revêt un caractère problématique à leurs yeux. Redoutant les critiques des activistes sur leur position, ils voient dans les interventions de ces derniers un obstacle à la défense de leurs intérêts militaires et stratégiques³⁸⁷.

Les modalités de discussion ont fait une large place aux ONG présentes au même titre que les États dans toutes les enceintes de débat formel et informel et estimant que toutes les demandes des pays détenteurs n'avaient que pour seul but de vider le traitement de ses ambitions humanitaires n'ont pas favorisé le consensus. Pour la conférence de Dublin, les irlandais ont donné des indications quant à l'organisation, les ONG admises en salle plénière seraient a priori écartées des consultations informelles, ce qui pourrait faciliter les débats entre délégations.

note pour le cabinet du ministre, ministère des Affaires étrangères, le 4 mars 2008

L'incertitude sur l'issue de la négociation se trouve en quelque sorte redoublée par le caractère atypique de la négociation. Et l'importance que les délégués français accordent au fait d'éloigner les activistes des réunions inter-étatiques informelles révèle le poids de la contrainte politique qui s'exerce sur eux.

1.1.2 Anticiper la contrainte politique...

Si rien ne permet, au retour de la conférence de Wellington, de prévoir s'il faut s'attendre à une interdiction totale, sans concession sur l'interopérabilité, ou à une interdiction partielle, plus favorable aux préoccupations des *like-minded*, les délégués français estiment pourtant qu'il sera délicat, politiquement, de s'opposer à la signature de la future Convention, quelles que soient ses conditions. Cette contrainte politique s'exprime clairement dans les rapports de la division maîtrise des armements. Elle est en revanche plus diffuse dans les recommandations des diplomates de la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement. Dans une note adressée au cabinet du ministre des Affaires étrangères, ces derniers expliquent ainsi que si la France devait voter contre un texte proposant une interdiction totale des armes à sous-munitions, il serait nécessaire dans ce cas de relancer les débats au sein de la CCAC et de prévoir l'adoption de mesures nationales sur la question, pour désamorcer la pression des ONG. Cette démarche révèle

³⁸⁷ À cet égard, il est possible que les pratiques de scandalisation, héritées de la campagne contre les mines, et utilisées par certains activistes pour huer les délégations *like-minded* à l'entrée de la conférence à Wellington, aient exacerbé les tensions. Sévèrement condamnées par les dirigeants de la CMC, celles-ci sont de toute façon peu amenées à être répétées lors de la conférence de Dublin. Voir chapitre 6.

déjà à quel point l'adoption d'une interdiction des armes à sous-munitions, même partielle, est devenue incontournable.

La France pourrait envisager de voter contre ce texte et adopter, le cas échéant, des mesures nationales de nature à répondre aux préoccupations humanitaires des armes à sous-munitions en annonçant le retrait des systèmes dangereux, tout en critiquant sur le fond le processus d'Oslo et son incapacité à produire un accord consensuel. Une relance des travaux de la CCAC serait alors indispensable.

Note pour le cabinet du ministre, sous-direction des questions multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, le 4 mars 2008

Il est intéressant à ce propos de comparer les documents rédigés au ministère des Affaires étrangères et ceux rédigés au ministère de la Défense. Dans la fiche écrite à l'attention du chef d'état-majors des armées, les militaires de la division maîtrise des armements expliquent en effet qu'une « interdiction totale, sans concession sur l'interopérabilité » apparaît peu souhaitable militairement. Sans évoquer l'idée de mettre en place des mesures nationales, ils anticipent au contraire le fait qu'il sera difficile de ne pas adopter le texte. Réfléchissant à l'éventualité de se voir imposer « *par les ONG une ligne jusqu'au-boutiste, visant la conclusion d'un « traité parfait » d'interdiction totale sans concession sur l'interopérabilité, en tablant sur un « effet d'entraînement* », les militaires expliquent alors à leur supérieur hiérarchique que « *si cette ligne triomphait, il serait militairement souhaitable de refuser de signer le traité. Il n'est cependant pas sûr que cette position soit politiquement acceptable* »³⁸⁸.

Dès lors, l'examen de cette éventualité par le Quai d'Orsay correspond moins à une réelle conviction des diplomates quant au bien-fondé de cette option, qu'à une stratégie de menace en direction du *core group*, en vue d'obtenir des concessions et de négocier les conditions de l'interdiction. Et si le Quai envisage cette solution de retrait du processus d'Oslo, il perçoit bien aussi qu'elle n'est *tenable* qu'avec le soutien de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

1.1.3 ... et la réduction de ses marges de manœuvre sur la scène diplomatique

En outre, cette contrainte politique se révèle d'autant plus forte qu'elle s'articule à une contrainte diplomatique, qui découle de l'interdépendance des décisions allemande, britannique et française. Ainsi, non seulement, il faut s'attendre, en se retirant du

³⁸⁸Fiche pour le chef d'état-major des armées, point de situation sur les armes à sous-munitions après la conférence de Wellington, ministère de la Défense, le 28 février 2008.

processus d'Oslo, à voir la mobilisation d'Handicap International redoubler de vigueur sur la scène nationale, mais il apparaît aussi que cette position sera d'autant moins tenable que la France sera le seul État *like-minded* à agir de la sorte. En effet, comme c'était le cas en février 2007, au moment de la première conférence du processus d'Oslo, la contrainte politique s'accroît avec le nombre d'États parties au traité, et notamment avec le nombre d'États *like-minded* parties au traité. Car c'est surtout par le biais des « effets d'entraînement » (ou « effets domino ») que s'exerce le poids de la mobilisation transnationale sur la décision de politique étrangère française. Le mécanisme est alors le même que celui qui a conduit la France, pourtant fermement opposée à l'interdiction des mines antipersonnel, à signer la Convention d'Ottawa en 1997. Et il est d'autant plus redouté par les délégués français qu'il a déjà prouvé sa capacité à restreindre les marges de manœuvre des puissances moyennes à la portion congrue. D'où l'importance pour la délégation française de renforcer la cohésion des *like-minded* et de présenter un front uni de revendications, soit pour voter contre le texte, soit pour obtenir des compromis.

Le cas d'un projet de traité amendé seulement à la marge, soumis au vote et ne reprenant pas les éléments proposés par les pays modérés détenteurs d'armes à sous-munitions serait le plus défavorable pour la France. Il n'est pas écarté par les ONG, qui disent le préférer à un compromis pouvant faciliter l'adhésion des États détenteurs d'armes à sous-munitions mais qui serait perçu comme de nature à diluer le texte actuel. Les ONG comptent sur la mobilisation de l'opinion publique pour conduire ces derniers à ratifier cet accord à terme. L'enjeu central sera donc l'attitude des like-minded.

Note pour le cabinet du ministre, sous-direction des questions multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, le 4 mars 2008

L'organisation de consultations trilatérales à Paris en février 2007, à Londres en février 2008 et à Berlin en avril 2008 pour coordonner l'action des délégations allemande, britannique et française va dans le même sens. À l'occasion des réunions du groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC, les délégués français nous ont plusieurs fois confié que « *si le Royaume-Uni et l'Allemagne signaient la convention, la France serait obligée de signer* »³⁸⁹. On voit bien ici comment les contraintes politique et diplomatique s'articulent dans la décision de politique étrangère. Sans le soutien des partenaires européens et des États *like-minded*, il apparaît en effet impensable pour l'État français de résister aux pressions des ONG en refusant de signer le traité. On saisit ici à quel point la décision de politique étrangère est prise dans un jeu d'interdépendances fortes au niveau inter-étatique.

³⁸⁹Discussions informelles avec des membres de la délégation française aux réunions du groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC, avril 2008.

La défense des intérêts militaires se construit donc dans l'imbrication étroite de stratégies d'action à l'échelle nationale (plan de communication sur la défense des intérêts de défense) et internationale (renforcement de la cohésion des *like-minded*, coordination de l'action avec les délégation allemande et britannique). Et loin de réduire le champ d'action des militaires à l'échelle uniquement nationale, en attribuant aux seuls diplomates la responsabilité du succès des démarches diplomatiques, on observe, quand on reconstitue le déroulé précis des préparatifs et des négociations, que les militaires de la délégation française ont obtenu la satisfaction d'une grande partie de leurs revendications essentiellement par la conclusion d'arrangements informels avec certains pays du *core group*.

1.2 Arrangements informels et coalitions inattendues : l'assouplissement des positions du *core group*

Conscients qu'une interdiction des armes à sous-munitions – quelles que soient ses modalités – est quasiment inévitable, les militaires de la délégation française vont surtout chercher les moyens d'amender le projet de traité dans un sens favorable à leurs préoccupations, en jouant sur les divisions internes au *core group* et à la CMC pour s'accorder avec les plus modérés et marginaliser dans le même temps les plus radicaux. Dans cette optique, ils mettent à profit les quelques mois qui séparent la conférence de Wellington de la conférence de Dublin pour mener des consultations informelles avec les délégations les plus modérées du *core group*. Et si la cohésion des *like-minded* permet en partie de préserver la possibilité de participer à des opérations militaires conjointes avec des États non parties au traité et susceptibles d'utiliser des armes à sous-munitions (interopérabilité), c'est surtout par l'alliance avec l'Irlande et avec la Norvège que les militaires français obtiennent la satisfaction de leurs principales revendications.

1.2.1 La préservation de l'interopérabilité, malgré l'échec de la coordination des *like-minded*

La cohésion des *like-minded* constitue un des points essentiels pour la défense des intérêts militaires et stratégiques français. Renforcée à l'issue de la conférence de Wellington, la coalition ne dispose cependant pas de programme d'action commun et parvient difficilement à s'accorder sur des revendications communes. Unis par le refus d'une

interdiction totale des armes à sous-munitions sur le modèle de la convention d'Ottawa, les *like-minded* peinent cependant à définir clairement à quels compromis ils souhaiteraient parvenir. Disposant dans leurs stocks des armes à sous-munitions différentes, ils ont en effet toutes les difficultés à trouver des formulations qui leur permettent de les défendre de l'interdiction totale. Le seul point sur lequel ils s'accordent est l'interopérabilité.

On s'était retrouvé sur des points communs, c'est-à-dire qu'on voulait une interdiction partielle, on avait besoin de l'interopérabilité et on souhaitait une période de transition. On était d'accord sur les principes ensuite pour les modalités c'était autre chose. Mais au moins il y avait différents sujets qu'on avait identifiés, sur lesquels on était d'accord et surtout on s'opposait complètement à la position maximaliste des autres. Donc on se retrouve à Wellington, on s'arrange avec les Allemands et les Anglais, pour faire un trinôme, faire des réunions, déjà pour essayer de s'entendre entre nous trois pour pouvoir ensuite fédérer autour de nous tous les like-minded sur des projets clairement établis. En fait ça n'a jamais marché. Parce qu'on avait des intérêts qui n'étaient pas les mêmes en matière d'équipement, de transition et autre. Donc on n'a jamais réussi à s'entendre sur une définition commune. La seule chose sur laquelle on a réussi à s'entendre avec les like-minded, et où on a été très, très fort, c'est l'interopérabilité. En plus on avait les Américains derrière nous qui mettaient la pression sur tout le monde.

Entretien à la division maîtrise des armements, état-major des Armées,
ministère de la Défense, juin 2008

Et si, sur cette question de l'interopérabilité, l'union des *like-minded* leur permet d'obtenir gain de cause, il faut sans doute considérer avec autant d'importance le rôle que la pression des États-Unis, pourtant non partie au processus d'Oslo, a pu jouer dans la négociation pour appuyer les demandes des États en ce sens. Comme le relate un délégué français, présent à la conférence de Dublin, la pression américaine sur le maintien de l'interopérabilité s'est révélée particulièrement forte.

Quand on voit qu'à Dublin, l'Albanie, la Hongrie, qui a pourtant fait un moratoire sur les armes à sous munitions, les pays baltes lèvent le doigt en disant « moi j'ai un problème avec l'interopérabilité », c'est que les américains ont vraiment verrouillé de partout, en Norvège et en Irlande aussi ...

Entretien division maîtrise des armements, état-major des Armées, ministère de
la Défense, juin 2008

L'interopérabilité constitue de ce point de vue le seul point sur lequel les ONG ont véritablement perdu du terrain : dressant le bilan de la conférence de Dublin, représentants des ONG et militaires français s'accordent pour le reconnaître :

Personne n'était content avec l'article 21 sur l'interopérabilité. C'est beaucoup plus décevant que la définition. La définition, on a gagné je pense, mais l'article 21, on n'a pas gagné.

Entretien au comité directeur de la CMC, juillet 2008

Les ONG sont arrivées à leurs fins puisqu'elles ont eu quelque chose qui convient. Sauf sur l'interopérabilité, où là, toutes les ONG se sont faites avoir [...]. Il faut voir que la CMC, ce sont des anglo-saxons, donc ils ont le problème des sous-munitions à régler, mais ils ont aussi le problème de leur administration Bush. Dans pas mal de leurs discours, on voit transparaître ce côté « il faut emmerder les Américains ». Vous êtes là pour emmerder les Américains, pour les faire plier ». Et donc là, c'est un échec complet parce que l'interopérabilité, on a eu ceinture et bretelles. Donc là c'était eux qui voulaient emmerder les Américains sur l'interopérabilité et ils se sont pris... ça n'a pas marché.

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, juin 2008

Sur la question des définitions, en revanche, les États *like-minded* semblent avoir obtenu plus facilement les concessions qu'ils attendaient du *core group*. Et autant il y a eu de vifs débats sur l'interopérabilité, autant l'idée d'une interdiction partielle s'impose assez facilement au cours de la conférence de Dublin.

1.2.2 Des arrangements informels avec l'Irlande et la Norvège pour défendre une interdiction partielle

Dès le mois de mars 2008, des contacts entre la délégation française et la délégation irlandaise permettent aux Français d'entrevoir les possibilités d'un compromis avec le *core group* et d'obtenir des garanties quant au rôle que pourront jouer les ONG dans les négociations. Pour préparer la conférence de Dublin, des réunions sont organisées, à l'initiative des Irlandais, entre l'ambassadeur d'Irlande en France et le directeur des affaires stratégiques du Quai d'Orsay. À cette occasion, la délégation irlandaise, présidente de la conférence de Dublin, manifeste auprès des délégués français sa volonté de parvenir à un compromis avec les États détenteurs d'armes à sous-munitions :

L'ambassadeur d'Irlande a donné des assurances à la France sur les modalités de négociation de la conférence à venir, qui sera une réunion intergouvernementale et se déroulera dans la plus grande transparence. Sur le fond, il faut parvenir à un équilibre entre l'accord idéal qui sera applaudi par les ONG et quelques pays comme la Norvège, et un résultat d'un an de discussions qui se réduise au plus petit dénominateur commun.

Compte rendu de la réunion avec l'ambassadeur d'Irlande, ministère des Affaires étrangères, 17 mars 2008

Ces réunions sont l'occasion pour la délégation française de percevoir des possibilités d'une entente avec le *core group* sur ses principales préoccupations. Ainsi, les

fonctionnaires du Quai d'Orsay estiment, dès le milieu du mois de mars 2008, pouvoir obtenir des compromis sur la question des définitions : « *sur la définition, la position irlandaise rejoint celle présentée par la Norvège à Wellington et pourrait ne pas être trop éloignée de la nôtre* »³⁹⁰. Dans une note rédigée début mai par la division maîtrise des armements de l'état-major des armées, les conclusions se révèlent plus optimistes encore sur l'étendue des compromis possibles. Non contents d'évoquer la possibilité de permettre l'interopérabilité et certaines exemptions, les militaires entrevoient également la possibilité d'obtenir des périodes de transition pour l'OGR : « *les États du core group [...] seraient prêts à faire quelques concessions sur l'interopérabilité et les exemptions, voire sur les périodes de transition* » expliquent-ils ainsi au début du mois de mai 2008. Ainsi, non seulement ces consultations bilatérales rendent plus probable aux yeux des délégués français la conclusion d'un accord « réaliste », qui fasse l'objet d'un consensus entre les différentes parties à la négociation, mais elles sont également l'occasion de lever des inquiétudes vives chez les Français quant à la présence des ONG dans les négociations. La place qu'occupent celles-ci dans les conférences depuis le lancement du processus d'Oslo préoccupe en effet la délégation française, on l'a vu plus haut³⁹¹. Là encore, ils obtiennent de la part de la délégation irlandaise une formulation des règles de procédures plus précise sur ce point, excluant les ONG des réunions informelles.

Mais les arrangements informels les plus surprenants entre les militaires français et le *core group* sont sans doute ceux conclus avec le gouvernement norvégien pour inclure dans la définition des armes à sous-munitions un critère de poids permettant d'exclure le missile Apache du champ de l'interdiction. Le dialogue qui se met en place au mois de mars 2008 entre les experts du ministère de la Défense norvégien et les militaires de la délégation française rompt avec les pratiques de négociations habituelles de la délégation française, plus souvent marquées par leur opposition franche avec les positions norvégiennes.

C'était une approche nouvelle parce que, traditionnellement, dans la CCAC et pour toutes la question des sous-munitions, pour nous, les Norvégiens ont toujours été le diable, hein. Ils ont toujours été ceux qui soutenaient un sujet et nous, on était traditionnellement très réticent. Donc on était aux antipodes en termes de position politique. Donc pour nous, les Norvégiens incarnaient l'aile dure du processus, en plus c'est eux qui avaient lancé le processus, donc ils incarnaient les promoteurs d'un processus, les promoteurs d'une interdiction totale, le soutien des ONG, enfin tout cet ensemble de positions qui étaient très opposées aux nôtres.

³⁹⁰ Documents de préparation de la conférence de Dublin, compte rendu de la réunion avec l'Irlande, ministère des Affaires étrangères, 19 mars 2008.

³⁹¹ Voir chapitre 7, §1.1.1.

Entretien à la Représentation permanente à la Conférence du Désarmement,
juillet 2008

C'est alors par ce biais que les militaires français vont parvenir à défendre des points fondamentaux de la « position Défense », en évaluant avec les Norvégiens les possibilités d'une définition garantissant notamment la préservation du missile Apache.

Finale­ment, le meilleur moyen pour nous de défendre nos intérêts, ça a été de travailler avec les Norvégiens. [...] Ça nous a permis, à Dublin, de faire valoir une position commune franco-norvégienne qui, compte tenu des liens forts qu'il y avait entre l'État norvégien et les ONG, quand on a avancé un certain nombre de propositions concrètes, notamment du point de vue des définitions, on savait qu'on bénéficierait du soutien des ONG. Ce qui nous a permis notamment, très concrètement, de sauver Apache Kriss.

Entretien à la Représentation permanente à la Conférence du Désarmement,
juillet 2008

À Wellington, ils ont commencé à évoluer et là, avec les déclarations qu'ils ont faites, on a pris contact avec eux sur ce sujet puisqu'ils défendaient les armes à sous-munitions avancées, enfin plus ou moins, c'était à demi-mot qu'ils présentaient ça, donc nous on a sauté sur l'occasion et on est rentrés en contact avec eux, ce qui nous a permis de rentrer en contact aussi avec les gens de la CMC, les ONG norvégiennes et d'établir un dialogue avec eux et de pouvoir travailler sur certains points. Donc on a travaillé essentiellement sur une définition, pour exclure du champ d'interdiction ce qui ne nous posait aucun problème d'un point de vue humanitaire et aux Norvégiens non plus, c'est-à-dire les munitions de technologie avancée. Et aussi, nous, on a pu faire valoir notre problème du missile Apache Kriss, très particulier, qui de l'avis de tout le monde ne présentait pas de problème humanitaire mais n'avait pas de caractéristiques techniques particulières. Enfin la sous-munition étant relativement sotte et n'ayant aucun système avancé, elle risquait de passer à la trappe. Donc on a pu travailler avec eux là-dessus, et leur faire comprendre qu'on avait besoin de ce missile et on a donc étudié les différentes possibilités de sauver ce missile.

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, juin
2008

En faisant valoir leur position commune avec la Norvège, les militaires français obtiennent l'intégration d'un critère de poids dans la définition des sous-munitions. Ce critère de poids permet d'exclure du champ de l'interdiction les armes à sous-munitions dont les sous-munitions pèsent plus de 20 kg, ce qui permet aux militaires de conserver la sous-munition Kriss, dont le poids excède les 50 kg.

Le problème des 5kg, alors là on rentre un peu dans le roman policier, c'est que 5kg, ça élimine une munition américaine, la BLU108, dont chaque sous-munition fait 3,8 kg et qui est une munition SEFAM aussi. Donc on ne sait pas ce qui s'est passé, mais les Canadiens qui ne s'étaient jamais intéressés à l'histoire des définitions sortent du bois, sortent une proposition en disant le critère du poids ça ne sert à rien, donc on élimine le poids. On élimine le poids

inférieur et surtout le poids supérieur, parce que nous ce qui nous intéressait, c'était surtout le poids supérieur pour sauver notre missile Apache. Donc le poids supérieur disparaît, on n'a plus de missile. Vous avez le... soit supérieur à 20kg sans autre condition, soit supérieur à 5kg plus auto-destruction, auto-désactivation, plus point target³⁹². Si le critère de 20kg disparaît, comme notre missile il ne remplit aucun de ces critères, il passe à la trappe. Donc là, on trouvait ça moyen, d'ailleurs le...ce qui était baroque aussi, c'est que les Canadiens font leur proposition en douce, ils la présentent, ils font une annonce et le lendemain et dans la foulée le néo-zélandais reprend ça à son compte et supprime ces histoires de poids, comme ça de sa propre autorité, quoi. Donc nous il a fallu qu'on remonte au créneau, qu'on aille voir, bon ça c'est le colonel [...] qui avait de très bons contacts avec justement la vice présidente de la CMC, la norvégienne, pour dire là, ça ne va pas du tout, il faut absolument qu'on remette le critère de poids. Alors nous on voulait absolument remettre le critère des 20kg et la CMC voulait absolument ses 5kg pour justement exclure la fameuse munition américaine. Donc on a fait un deal qui a plus ou moins bien marché : c'était en gros, nous on va relancer cette affaire de poids et on attend votre soutien. Et c'est ce qui a marché avec les Norvégiens.

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, juin 2008

On voit bien dans ces deux exemples de collaboration avec le *core group* l'intérêt que présente, pour la délégation française, la possibilité de tenir les ONG à l'écart des négociations informelles d'une part et de marginaliser Handicap International France d'autre part, en disqualifiant son discours radical et en se détournant d'elle comme interlocuteur privilégié, quand le Quai d'Orsay recommande justement à ce moment-là de maintenir le dialogue avec les ONG.

Au départ, évidemment et naturellement, on a discuté avec les représentants français d'Handicap International France qui étaient les interlocuteurs parisiens classiques. Jusqu'à Wellington, on a parlé avec eux, et quasiment exclusivement qu'avec eux. On n'avait pas de contact avec les autres mouvances de la CMC. Et à Wellington, on s'est rendu compte que finalement, Handicap International France était marginal en termes d'influence dans la CMC. Et donc en fait il fallait parler directement avec les dirigeants de la CMC. Donc on a commencé à engager un contact avec eux et surtout avec la représentante norvégienne du Norwegian People's Aid.

Entretien à la Représentation permanente à la Conférence du Désarmement, juillet 2008

Chez Handicap, ils avaient les positions les plus extrémistes. Et ils ont été incapables, ou ils n'ont pas voulu, changer de position. [...] Je me souviens d'avoir été à la CNCDH, c'était après Wellington, la CNCDH avait demandé qu'on présente les résultats de Wellington, il y avait les deux chargées de plaider d'Handicap. Elles ne savaient même pas qu'à Wellington la Norvège n'était plus sur l'interdiction totale, elles ne s'en sont même pas rendues compte. Et donc je les ai caramélisées sur place avec cette affaire. Parce qu'on

³⁹²Le terme « *point target* » désigne ici les dispositifs de détection de cible, prévus pour augmenter la précision des sous-munitions.

parlait des définitions, alors je dis, « on n'est pas les seuls à défendre l'interdiction partielle, la Norvège aussi », « ah non pas du tout », je dis « ben si, regardez c'est marqué là », et je leur tend le papier.

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, juin 2008

Vu sous cet angle, le cas de l'interdiction des armes à sous-munitions révèle ainsi que la défense des principes du droit international humanitaire s'adapte donc aux contraintes de souveraineté des États. Mais contrairement aux récits que l'on peut lire sur l'interdiction des mines antipersonnel, sur la compétence universelle ou sur la Cour pénale internationale, ces compromis sont ici moins « arrachés » de force qu'accordés volontiers par les organisateurs du processus d'Oslo et les ONG. C'est ce point que nous proposons d'étudier à présent, en questionnant les causes de ces évolutions.

1.2.3 Entre contraintes de souveraineté et enjeu d'efficacité symbolique du traité, quel bilan pour la négociation de Dublin ?

Ces arrangements informels, que nous venons de décrire, laissent penser que l'assouplissement des positions du *core group* correspond plus à une stratégie de campagne qu'à un recul face à la détermination des *like-minded* de préserver leurs intérêts de défense. Les discours radicaux de la CMC sur la nécessité d'une interdiction totale des armes à sous-munitions et les positions intransigeantes du *core group* sur les définitions et l'interopérabilité, lors des premières conférences du processus d'Oslo, correspondraient donc surtout à une stratégie de négociation classique, consistant à durcir sa position pour obtenir des compromis favorables. Le processus de radicalisation des messages au sein de la CMC et les divisions internes qu'il pouvait susciter au début de la campagne transnationale³⁹³ confirment cette hypothèse. Pourtant, il faut attendre la conférence de Wellington pour que les délégués français perçoivent ces évolutions et les expliquent en mettant l'accent sur les intérêts de sécurité et de défense du gouvernement norvégien :

L'intérêt de Wellington, ça a été pour nous, Français, qu'on s'est rendu compte, alors qu'on était jusque-là dans une position très passive et de choc frontal avec le core group et la CMC, qu'en fait il y a avait des opportunités de pouvoir trouver des solutions, des arrangements au moins sur certains points précis, de pouvoir faire émerger un consensus sur certains points avec la Norvège qui a commencé à évoluer. Parce que jusqu'à présent, enfin ça c'est mon analyse personnelle, c'est que la Norvège avant de lancer le processus savait exactement où elle voulait aller, c'est-à-dire aboutir à une interdiction partielle, parce que pour des besoins de défense, elle avait besoin d'armes à sous-munitions avancées. En revanche, ce qui a pris le pas dans les premiers temps du processus, ça a été la vision humanitaire où pour...à mon avis pour

³⁹³Voir chapitre 2.

pouvoir rameuter un maximum de gens, il faut avoir un slogan simple. Donc on interdit les armes à sous-munitions qui causent des dégâts humanitaires, donc on ne va pas commencer à chipoter sur qu'est-ce qui est bon et qu'est-ce qui n'est pas bon, tout ça est à interdire donc un discours très fort, un discours vraiment de propagande, pour attirer du monde. Comme le sujet technique était maîtrisé par quasiment personne dans les pays en voie de développement, il fallait avoir un slogan simple et brutal pour attirer tout le monde. Donc ils sont partis sur cette ligne-là, mais entre-temps, ils se sont aperçus que ça prenait bien cette sauce, il ne fallait pas que ça prenne trop bien parce que sinon, le ministère de la Défense norvégien se trouvait sans possibilité d'acheter les armes à sous-munitions qui les intéressaient.

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, juin 2008

Et si les intérêts de sécurité et de défense des gouvernements norvégien ou irlandais jouent sans doute indéniablement dans l'évolution de leurs positions, un autre argument, plus politique cette fois, pèse également dans la négociation, qui donne à la participation française un poids décisif, mais qui remet aussi partiellement en cause l'hypothèse de concessions prévues à l'avance. De même qu'il y a un recul incontestable des ONG sur la question de l'interopérabilité, n'y a-t-il pas aussi en quelque sorte un recul sur la question des définitions ? En effet, si l'idée s'impose que l'efficacité du traité passe par la participation du plus grand nombre, et donc par la nécessité d'un accord « réaliste », ou « pragmatique », pour garantir la participation des États détenteurs d'armes à sous-munitions, c'est sans doute que la menace des États *like-minded* de ne pas signer la convention était crédible et leur a donné un moyen de pression non négligeable sur les ONG et les États du *core group*.

Les États du core group veulent avant tout éviter un échec à Dublin et seraient prêts à faire quelques concessions sur l'interopérabilité et les exemptions, voire sur les périodes de transition. Ils souhaitent en effet obtenir l'adhésion de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, sans laquelle la future convention aurait une crédibilité réduite

Fiche pour le chef d'état-major des armées, division maîtrise des armements, ministère de la Défense, 6 mai 2008

Parce que là aussi, c'est toujours pareil, la CMC voulait conclure, donc ils sont pas des tarés, ils ont besoin de pognon, il faut que ça rapporte. Il faut que ça se conclue sur quelque chose de positif qu'on puisse dire que la convention ressemble à quelque chose et qu'elle a du soutien. Donc quand on a des demandes qui ne sont pas du tout aberrantes, même si dans un premier temps pour faire monter la mayonnaise, on dit on interdit tout, on est sur une position extrémiste, ensuite on sait bien qu'il faut lâcher du lest pour pouvoir avoir tous les pays qui ont du pognon qui puissent signer cette convention.

Entretien à la division maîtrise des armements, ministère de la Défense, juin 2008

Au final, mise à part la question des obus OGR, sur laquelle nous reviendrons dans la deuxième partie de ce chapitre, la Défense française a pu préserver l'essentiel de ses intérêts militaires et stratégiques, en s'alliant soit avec les *like-minded*, soit avec le *core group* et des ONG de la CMC. Dans un télégramme rédigé par la délégation française pour le cabinet du ministre des Affaires étrangères on lit ainsi :

Le texte consolidé que vient de faire circuler la présidence irlandaise et qui sera débattu cet après midi est à priori satisfaisant pour nous. Afin de consolider le compromis sur la table, nous pourrions avoir intérêt en concertation avec d'autres pays like-minded, à indiquer d'emblée que nous sommes prêts à recommander ce texte à l'approbation de nos autorités. [...] Vu de Dublin, nos principales préoccupations sont satisfaites.

Compte rendu de la délégation française à Dublin, le 28 mai 2008

La déclaration en séance plénière du chef de la délégation française, quelques heures après la rédaction de ce télégramme, confirme cette position.

Déclaration prononcée par l'Ambassadeur Jean-François DOBELLE
Représentant Permanent de la France auprès de la Conférence du Désarmement
Dublin, le 28 mai 2008

Monsieur le Président,

Après un premier examen du texte, ma délégation tient à vous féliciter pour le remarquable travail accompli et se réjouit de l'esprit de compromis qui a présidé aux travaux de cette conférence depuis le 1^{er} jour.

Sur de nombreux points difficiles, vous avez élaboré, avec le soutien des amis de la Présidence, un texte « équilibré et ambitieux », comme vous l'avez vous-même souligné.

Ne nous méprenons cependant pas : pour les États possesseurs, le texte implique des concessions très significatives, qu'il s'agisse du champ de la définition des armes interdites, de l'absence de période transitoire, de l'ampleur des obligations en matière de dépollution et d'assistance ou des contraintes réelles en terme d'interopérabilité avec les États non parties.

Cependant la délégation française reconnaît que ce texte a demandé des sacrifices à chacun et que toutes les délégations présentes ont fait preuve d'un esprit d'ouverture, afin de répondre à l'objectif que nous nous sommes clairement fixé à Oslo voici 18 mois.

Pour sa part, la délégation française est prête à recommander, sans plus attendre, à notre capitale d'approuver le projet de convention en l'état.

Après 10 jours d'intenses négociations et à quelques heures de la fin des travaux, je ne crois pas qu'on puisse parvenir de manière consensuelle à introduire des modifications de substance dans le texte qui nous est soumis.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

Ainsi, au terme de la négociation de Dublin, la France semble avoir obtenu un certain nombre de garanties sur la prise en compte de ses intérêts de sécurité et de défense. Les compromis accordés par le *core group* et la CMC sur la question des définitions, et prévus dès le début de la campagne³⁹⁴, ont permis de s'accorder sur un traité qui n'a rien d'inacceptable pour la Défense française. Ils révèlent ici la capacité des militaires de la délégation à marginaliser Handicap International en jouant sur les divisions internes à la CMC et en technicisant les débats. Ce point est d'autant plus intéressant que ces jeux à l'international ont permis de sauver des éléments de la « position Défense » que le Quai d'Orsay s'était pourtant résigné à abandonner. De ce point de vue, la réduction des marges de manœuvre de la délégation française n'est pas le seul déterminant de la politique étrangère. Et sans pousser l'analyse jusqu'à attribuer la décision uniquement à des facteurs bureaucratiques et intra-nationaux³⁹⁵, il convient de souligner ici l'importance que des considérations politiques et symboliques ont pu jouer dans l'attitude de la France sur le dossier des armes à sous-munitions.

2. La politisation du dossier et l'effritement du consensus interministériel

Si le ministère des Affaires étrangères acceptait jusque-là de calquer sa position sur celle du ministère de la Défense, l'équilibre se fissure à l'approche de la conférence de Dublin. Et tandis que les militaires de la délégation cherchent, dans des stratégies d'alliances sur la scène internationale, les moyens de défendre leurs intérêts militaires et stratégiques, leurs homologues du Quai d'Orsay évaluent de leur côté les possibilités d'infléchir les lignes rouges de la Défense pour imposer des concessions. L'essentiel des discussions tourne autour de la question des obus OGR. Dans cette négociation interministérielle, tout l'enjeu consiste pour les militaires de la délégation à convaincre leurs homologues du Quai d'Orsay que l'obtention d'une période de transition est nécessaire pour les OGR, et pour les diplomates, à leur démontrer le caractère intenable de cette position, révélant alors l'importance croissante que les considérations politiques prennent sur les préoccupations de l'état-major des armées, jusqu'alors centrales dans la définition de la position française. C'est ce mécanisme de politisation du dossier, qui accompagne la

³⁹⁴Voir chapitre 2.

³⁹⁵Comme le fait par exemple Graham Allison dans son analyse de la crise des missiles de Cuba : Allison (Graham T.), 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown.

formulation de la « position française » à la veille de la conférence de Dublin, que nous voulons détailler ici, en montrant comment il est pris en charge par le ministère des Affaires étrangères, au niveau des services administratifs, puis au niveau du cabinet du ministre.

2.1 Des négociations interministérielles pour infléchir les lignes rouges de la Défense : la « politisation fonctionnelle » du dossier

Le terme de « politisation fonctionnelle » qui désigne chez Renate Mayntz et Hans-Ulrich Derlien « la sensibilité des fonctionnaires aux considérations de faisabilité politique »³⁹⁶ semble s'appliquer particulièrement bien à l'activité des fonctionnaires de la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, à ce stade du processus. Les discussions interministérielles qui se tiennent alors au niveau des services administratifs, sur le maintien de l'OGR et d'éventuelles périodes de transition, témoignent bien de la désolidarisation des intérêts qui accompagne le travail de politisation du dossier. Nous montrons ici comment, en défendant l'idée d'un retrait immédiat des OGR, et donc en refusant aux militaires l'idée d'une période de transition, les fonctionnaires de la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement assument déjà la dimension politique de leur fonction dans la négociation interministérielle. Et tandis que les militaires de la délégation discutent avec les experts du ministère de la Défense norvégien et les activistes de NPA³⁹⁷ des possibilités d'obtenir une interdiction partielle, les diplomates français se tournent vers Handicap International pour trouver les moyens de persuader les militaires d'assouplir leur position sur cette question.

Pour convaincre les diplomates de défendre les périodes de transition, les fonctionnaires de l'état-major mobilisent l'argument stratégique, évoquant le risque du vide capacitaire si les OGR étaient interdits immédiatement. Pour contrer cet argument, les diplomates pointent du doigt le faible intérêt stratégique de ces armes, relativisant ainsi largement leur importance pour les futures opérations militaires françaises. Pour emporter l'arbitrage et convaincre en retour les militaires de l'impossibilité *politique* de défendre le maintien des OGR, ils évoquent alors la ressemblance avec les obus M85, utilisés au Liban en

³⁹⁶Mayntz (Renate), Derlien (Hans-Ulrich), 1989, « Party Patronage and Politicization of the West-German Administrative Elite, 1970-1987. Toward Hybridisation ? », *Governance*, 2, p. 402 ; Eymeri-Douzans (Jean-Michel), 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (Jacques), *La politisation*, op. cit., p. 72.

³⁹⁷ONG norvégienne de la CMC.

2006, et dont les dégâts humanitaires sont vigoureusement dénoncés par la CMC depuis cette date. De ce point de vue, la pression des activistes sur cette question semble bien plus déterminante dans la décision des diplomates : malgré les efforts des militaires français pour pointer les différences techniques entre les OGR et les M85 et évoquer les doctrines d'emploi de l'armée française, ces arguments techniques et juridiques ne suffisent pas à désamorcer les critiques des ONG, qui attribuent les dégâts humanitaires à la conception même des armes à sous-munitions, quand les militaires français les relient à des mauvaises conditions d'emploi. En réponse à ces arguments, les diplomates français mettent en balance l'avantage politique d'un retrait des OGR avec l'intérêt militaire et stratégique de leur maintien dans les arsenaux.

Qu'on doive sacrifier les OGR, évidemment pour un diplomate... D'après les militaires, l'OGR était prévu dans le cas d'une guerre symétrique sur le territoire national. D'ici à ce qu'on soit envahis par les Russes. Et en plus ils disaient qu'on aurait un vide capacitaire dans les dix prochaines années si on les interdisait. On pense sincèrement que dans les dix prochaines années, les Russes ne vont pas nous envahir. Mais c'est vrai que leur métier c'est de prévoir les scénarios mêmes improbables. Donc nous, on mettait en rapport le risque avec les objectifs de la diplomatie, et notre discours c'était que ça valait le coup de courir ce risque. Et eux sont dans ce rôle, leur responsabilité c'est de défendre le territoire français dans tous les scénarios possibles. Ce n'est pas parce qu'on s'aime beaucoup et qu'on se comprend bien qu'on va oublier nos spécificités.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

On voit bien ici comment les enjeux de sécurité et de défense sont placés au second plan dans l'élaboration de la position française ; et ce d'autant plus aisément que l'intérêt stratégique des armes en question paraît limité : on est bien ici dans une logique d'« action morale relativement peu coûteuse »³⁹⁸. La question des périodes de transition de l'OGR aurait pu jouer le rôle d'une « arme de négociation », en donnant l'illusion de céder du terrain sur un point pour obtenir des compromis avantageux par ailleurs. La décision d'abandonner les OGR *avant* la négociation de Dublin relève en fait d'une autre logique, plus politique, dont ne rendent pas compte les approches de théorie des jeux à la base de la « stratégie du conflit »³⁹⁹. Or c'est justement là que se joue la désolidarisation des intérêts des deux ministères, dans l'anticipation, par les fonctionnaires du Quai d'Orsay, des contraintes politiques qu'impose une négociation inter-étatique « sous surveillance » des ONG.

Il y a un certain nombre de lignes dans la politique de Défense française, dans la politique étrangère française, il faut bien évidemment que le politique

³⁹⁸Busby (Joshua William), 2007, art. cit.

³⁹⁹Schelling (Thomas C.), 1986 [1960], *La stratégie du conflit*, op. cit.

intervienne pour dire voilà, on peut dépasser cette ligne rouge pour telle ou telle raison. Et le travail du Quai d'Orsay, quand il n'y a pas d'intervention du politique c'est d'essayer de déplacer et de réduire les lignes rouges de la Défense au strict minimum. Ça ne sert à rien de se mettre des contraintes de négociation qui en fait n'ont pas lieu d'être. On n'a rien à y gagner, on défend du vent.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
mars 2009

C'est donc moins une opposition entre enjeux de sécurité et de défense, et préoccupations humanitaires qui se joue dans cette négociation interministérielle, qu'une mise en concurrence des contraintes *techniques* de l'état-major avec les contraintes *politiques* du cabinet du ministère des Affaires étrangères, dont les fonctionnaires se font le relais en essayant d'assouplir la position Défense, en amont de l'arbitrage politique. Cet extrait d'entretien décrit bien cette tension qui caractérise la position des diplomates de la délégation française, entre défense de la position des militaires et anticipation des considérations politiques de leur cabinet ministériel.

Nos correspondants du Quai d'Orsay comprenaient la position de la Défense mais en même temps subissaient une tension interne avec leur cabinet, avec les champs politiques du ministère, donc ils étaient... pas pris entre deux feux, mais disons tiraillés entre, d'une part, comme on avait l'habitude en plus de travailler ensemble, prendre en compte les préoccupations de la Défense et bâtir une politique qui préserve ces préoccupations et, d'autre part, satisfaire les demandes du cabinet pour avoir une position qui politiquement... ne mette pas le ministre dans des conditions difficiles, notamment vis-à-vis des ONG. Donc ils ont été constamment je dirais tiraillés entre ces deux tendances, donc il n'y avait pas de divergence, non, la divergence, elle était sûrement sans aucun doute entre les deux ministères, mais je dirais peut-être au niveau des cabinets, elle était peut-être avec le cabinet Kouchner plus qu'avec les fonctionnaires de la sous-direction concernée.

Entretien à la Représentation permanente à la Conférence du Désarmement,
juillet 2008

Que les périodes de transition de l'OGR soient pour le ministère de la Défense un réel objectif militaire et stratégique ou une tactique de négociation avec les ONG, cette option ne convainc pas les acteurs du ministère des Affaires étrangères. Son abandon est donc surtout significatif d'une politisation du dossier, déjà largement assumée au niveau administratif, et confirmée par la remontée à l'arbitrage interministériel. Ce point met en lumière le rôle déterminant des fonctionnaires du Quai d'Orsay dans ce processus, en montrant que leur travail ne consiste pas seulement à prévoir des solutions aux problèmes dont ils anticipent l'émergence, mais surtout à « offrir aux acteurs politiques des

possibilités d'action concrète, dont ceux-ci se saisissent d'autant mieux qu'elles leur permettront de faire valoir leur volonté, leur capacité à agir et leur "compétence"»⁴⁰⁰.

Dans cette optique, le dialogue avec les activistes constitue une ressource essentielle dans la négociation avec le ministère de la Défense. Pour convaincre les militaires de renoncer aux périodes de transition, les fonctionnaires de la sous-direction des affaires multilatérales n'hésitent pas à se tourner vers les chargés de plaidoyer d'Handicap International.

Même le ministère des Affaires étrangères, parfois ils disaient « la Défense, ils veulent ça, mais on ne voit pas comment on peut le défendre, notamment les périodes de transition », ils nous le disaient clairement. C'est pour ça que pour nous, c'est beaucoup mieux de les voir séparément. C'est beaucoup plus efficace si tu les prends à part, parce que de toute façon, si tu as Défense et MAE, la Défense ils vont dire « non, tout ça »... et en fait le MAE ne va rien dire, il va sourire même s'il n'est pas d'accord.

Tu veux dire que le MAE ne va jamais entrer en contradiction avec la Défense ?

Pas en face de nous s'ils sont ensemble. Après, le MAE parfois venait nous voir, et même le MAE, ils venaient vers nous en disant donnez-nous des arguments pour qu'on puisse dire à la Défense que ça ne va pas leur position. Ils ont dit ça clairement.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

C'est donc surtout par l'intermédiaire des fonctionnaires du Quai d'Orsay que s'opère l'alignement des positions de la Défense sur celle des activistes. Cette logique se renforce encore avec la remontée du dossier à l'arbitrage.

2.2 La remontée à l'arbitrage pour imposer des consignes politiques

Durant tout le processus d'Oslo, les cabinets ministériels intervenaient peu dans la formulation de la « position française », et leur travail se bornait surtout à valider les instructions rédigées par les services concernés. Mais à l'approche de la conférence de Dublin, leur intervention se traduit par une modification substantielle de la « position française ». La remontée du dossier à l'arbitrage s'accompagne en effet d'une réappropriation du dossier par le cabinet du ministre des Affaires étrangères dans un sens moins favorable aux intérêts du ministère de la Défense. C'est cette « requalification des

⁴⁰⁰Lagroye (Jacques) *et alii*, 2006, *op. cit.*, p. 526.

objectifs assignés à l'action »⁴⁰¹ que nous voulons mettre en exergue en retraçant l'entrée en scène des acteurs politiques.

2.2.1 L'entrée en scène des acteurs politiques à la faveur de l'arbitrage interministériel

L'intervention du cabinet du ministre des Affaires étrangères à la veille de la conférence de Dublin s'explique pour plusieurs raisons. On retrouve plusieurs constantes mises en évidence par Jean-Michel Eymeri pour décrire les mécanismes de « remontée » des dossiers aux cabinets ministériels⁴⁰². Partant du constat que seuls les dossiers « sensibles » sont labellisés comme « politiques » et remontent aux ministres, il s'interroge sur les critères qui permettent aux hauts fonctionnaires d'appréhender la sensibilité des dossiers. Selon lui, un contexte d'élections, la médiatisation d'un sujet ou des situations de désaccords ou de conflits bureaucratiques appellent en règle générale une intervention des champs politiques du ministère. En reprenant cette analyse, nous montrons que l'appropriation du dossier des armes à sous-munitions par le cabinet du ministre des Affaires étrangères à la veille de la conférence de Dublin répond à des logiques similaires. Le fait que la conférence de Dublin soit la dernière étape de la négociation, avant la cérémonie de clôture du processus d'Oslo, joue un rôle décisif. D'abord parce que les activistes redoublent d'efforts pour médiatiser l'événement. Ensuite parce que la perspective de conclure un accord inter-étatique justifie l'intervention du ministre des Affaires étrangères.

Nous ici au cabinet, on a joué notre rôle en fin de négociation pour remporter les derniers arbitrages. [...] Au cabinet, on est saisi d'un dossier quand le ministre doit trancher dessus et donc lorsqu'il y a une décision, lorsqu'il y a un choix, ou un positionnement qui a un enjeu interministériel. Donc là-dessus, je ne suis pas sûr qu'il y ait eu un élément ministériel ou quelque chose qui suscitait une forte mobilisation politique du temps de mon prédécesseur.

Entretien au cabinet du ministère des Affaires étrangères, juin 2008

Au-delà de cet « effet-conjoncture », l'intervention des acteurs politiques se justifie aussi par la nécessité de trancher le désaccord interministériel sur la question des périodes de transition pour l'obus OGR, afin d'établir la position de négociation de la délégation française.

Mes instructions font quatre pages, le cabinet valide le tout, mais il n'y a qu'une demi page qui a vraiment été lue et retravaillée par le cabinet, sur des

⁴⁰¹Lagroye (Jacques), 2003, « Les processus de politisation », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation, op. cit.*, p. 367.

⁴⁰²Eymeri-Douzans (Jean-Michel), 2003, « Frontières ou marches ? », art. cit.

éléments très précis, sur l'OGR notamment. Donc en gros, c'est ça qui est monté à l'arbitrage. Est-ce qu'on peut accepter un accord avec... La Défense voulait conserver les OGR en disant que ce sont des armes fiables, avec un emploi responsable. Il est apparu évident que les restrictions d'emploi ne seraient pas acceptables et donc qu'il y aurait une interdiction tout court, et leur position de repli c'était les périodes de transition. Et donc l'enjeu d'avant Dublin était de savoir si on pouvait accepter une interdiction immédiate des OGR.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

C'est à l'occasion des réunions interministérielles que l'entrée en scène des politiques se manifeste le plus clairement. La veille du départ de la délégation pour Dublin, une réunion interministérielle est organisée à Matignon. Les fonctionnaires de l'état-major des armées mettent l'accent sur trois points : la préservation de l'interopérabilité, le maintien dans les arsenaux de l'obus Bonus et du missile Apache/Kriss, l'obtention de périodes de transition pour l'obus OGR. À l'issue de cette réunion, les fonctionnaires de la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement rédigent un télégramme diplomatique, qui n'est pas immédiatement transmis à la délégation française. Celle-ci part alors à Dublin sans ses instructions. Entre temps, l'Élysée intervient pour souligner la nécessité de parvenir à un accord.

Dublin, c'était décidé d'avance. Le Président avait décidé avant qu'on signerait de toute façon. C'était politique, on n'avait pas le choix, donc nous tout ce qu'on pouvait faire à Dublin c'était sauver les meubles.

Entretien informel, ministère de la Défense, novembre 2009

Prenant acte de cette décision de l'exécutif, le cabinet du Quai d'Orsay reprend le télégramme d'instructions, en ne recommandant plus que le maintien de l'interopérabilité et la préservation des obus Bonus. Les périodes de transition des OGR et les missiles Apache/Kriss, non mentionnés, sont alors potentiellement susceptibles d'être abandonnés, puisqu'il n'est pas question de les défendre dans la négociation.

L'arbitrage qui a eu lieu à l'Élysée, au tout début de Dublin, donc nous, on était déjà partis, les instructions ont été, de l'Élysée, le président, enfin c'est Claude Guéant a dit, OK, on garde Bonus et Apache/Kriss. Donc déjà OGR était sacrifié. Il se trouve que, au cabinet Kouchner, quand ils ont rédigé les instructions, ils ont dit, on ne garde que Bonus. Donc ce qui fait que les instructions qu'on a reçues ne mentionnaient même pas Apache/Kriss, alors que pour la Défense, sur la base en plus de l'arbitrage élyséen, Apache/Kriss, on devait le garder, c'était vu d'ailleurs comme une capacité importante. Donc c'est le cabinet Kouchner... quand ils ont rédigé les instructions, ils ont décidé de leur propre chef de faire une croix sur Apache/Kriss et de ne pas le mentionner. Et le fait de taire des éléments que nous on estimait fondamentaux a été le résultat, ou l'expression d'une volonté politique qui allait au-delà de ce que... enfin qui imposait sa... une vision politique ... aux positions qui avaient été élaborées conjointement par les deux ministères au niveau des

fonctionnaires. On a posé la question à la sous-direction, on a demandé pourquoi il n'y a pas Apache/Kriss, ils nous ont répondu que c'était un choix du cabinet Kouchner.

Entretien à la Représentation permanente à la Conférence du Désarmement,
juillet 2008

Si l'abandon de l'OGR correspondait surtout à l'intériorisation progressive des contraintes de faisabilité politique, la décision de l'abandon des missile Apache/Kriss ne semble pas répondre à cette logique. Au vu des démarches des militaires auprès du gouvernement norvégien et des activistes de la CMC, la question semblait en outre poser peu de problème. Comment dès lors expliquer ce « choix » du cabinet Kouchner ?

2.2.2 La réappropriation du dossier par les acteurs politiques : des concessions pour une victoire politique

Le résultat de l'arbitrage interministériel atteste en ce sens la priorité donnée aux enjeux politiques et symboliques de l'engagement. Si la politisation du dossier correspond surtout à une réappropriation par le cabinet du Quai d'Orsay, c'est que le cabinet du ministère de la Défense s'efface dans la négociation interministérielle, laissant ainsi peu de ressources aux fonctionnaires de l'état-major pour résister aux pressions des diplomates de la délégation et défendre les intérêts des forces armées.

Je dirais que le cabinet Défense a été globalement assez effacé. Assez effacé parce que ça tient au positionnement des ministres les uns par rapport aux autres. Le ministre des Affaires étrangères, dans le gouvernement, a une prééminence, une influence que n'a pas le ministre de la Défense aujourd'hui. Donc forcément sur cette question là, qui en plus est une question humanitaire, bon, ben évidemment il y a eu entre les deux cabinets, le cabinet Défense a eu tendance à s'effacer.

Entretien à la Représentation permanente à la Conférence du Désarmement,
juillet 2008

Je pense que, politiquement, la Défense a compris et Hervé Morin⁴⁰³ ne s'est pas vraiment battu... Politiquement il a senti que si jamais il demandait un arbitrage, si jamais il demandait une position contraire à celle de Bernard Kouchner, il n'aurait probablement pas emporté l'arbitrage par rapport à l'Elysée et donc il y a peut-être un peu de rancœur entre l'état-major et lui pour cette raison-là, mais Morin a compris politiquement aussi dans quel sens soufflait le vent.

Entretien au cabinet du ministère des Affaires étrangères, juin 2008

⁴⁰³Ministre de la Défense.

La logique ressemble en partie à celle qui présidait à la décision de l'entrée dans le processus d'Oslo en février 2007 : pris au piège de son image de « pays des droits de l'homme », l'État français n'a d'autre choix que de s'engager à signer la future Convention.

Nous, notre raisonnement c'est qu'on veut un accord parce que c'est bon pour l'image de la France, parce qu'il y a une véritable préoccupation humanitaire, parce que la France doit être dans cet accord-là. On ne peut pas se permettre de ne pas être dans le coup.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

Mais derrière cette nécessité exprimée de parvenir à un accord, c'est aussi une autre logique qui entre en jeu dans la décision. Alors que, jusque-là, la tactique de négociation française visait surtout à limiter les risques de l'engagement, c'est un travail plus politique qui prend le pas à la fin du processus. Face à la réduction de ses marges de manœuvre dans le jeu inter-étatique, le gouvernement a alors tout intérêt à « faire bonne figure »⁴⁰⁴. C'est tout l'enjeu des efforts entrepris par les délégués pour trouver un accord « acceptable pour les ONG ».

Ils ont toujours été clairs, ils disaient là on n'est pas d'accord, même s'ils savaient que ça n'allait pas nous plaire, ils nous le disaient. Parfois ils venaient nous voir en disant écoutez, si on propose ça comme critère, est-ce que vous ça vous va ? Est-ce que c'est acceptable pour les ONG ? Ils essayaient de trouver un truc qui nous satisfasse. Sur l'interopérabilité ils disaient « nous on est obligé de mettre un truc, si on met ça est-ce que ça vous va ? » Donc ils essayaient de trouver des solutions. Et puis ils nous tenaient au courant de comment ça se passait. Après il y avait certainement des trucs secrets, mais quand même ils nous disaient ben là y'a les Américains qui bloquent donc là, on est dans l'impasse, donc on ne va pas pouvoir soutenir ce texte donc on va demander telle amélioration.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

On retrouve un phénomène que Philippe Riutort identifie dans le travail des éditorialistes : « soucieux de « garder la face », l'éditorialiste justifie sa prise de parole en s'efforçant de « grandir » l'événement, de crainte que celui-ci ne le « diminue » »⁴⁰⁵. Le choix d'abandonner les missiles Apaches entre de plain-pied dans cette tactique des pouvoirs publics pour « ne pas perdre la face ». Il témoigne en ce sens de la déconnexion entre l'affichage des ambitions humanitaires du gouvernement et la portée politique et symbolique des enjeux d'image qui orientent concrètement la décision, et dont la stratégie de communication gouvernementale fournit ici une illustration éloquente.

⁴⁰⁴Goffman (Erving), 1974, « Perdre la face ou faire bonne figure? Analyse des éléments rituels inhérents aux interactions sociales », *op. cit.*, pp. 9-42.

⁴⁰⁵Riutort (Philippe), 1994, « Grandir l'événement. L'art et la manière de l'éditorialiste », *Réseaux*, 76, p. 68.

3. Des stratégies de médiatisation pour recréer ses marges de jeu dans le dialogue avec les activistes

Dès le milieu de la conférence de Dublin, la politique étrangère française fait en effet l'objet d'une véritable stratégie de communication gouvernementale. Les efforts fournis, entre le mois de mai et le mois de décembre 2008, pour médiatiser l'engagement français en faveur de l'interdiction, témoignent à ce titre d'une véritable conversion aux techniques du « marketing politique »⁴⁰⁶, signe que la communication politique est devenue un instrument capable de servir des objectifs stratégiques et politiques. Parce qu'elles visent principalement à mettre en valeur les « choix » politiques des pouvoirs publics, les stratégies de communication politique opèrent un décrochage entre le contenu concret du traité et l'affichage des intentions politiques. Ces actions de construction symbolique se révèlent alors d'autant plus efficaces qu'elles parviennent à désamorcer les critiques des activistes en fragilisant leur capacité de dénonciation médiatique.

3.1 Communication politique et manifestations symboliques

Si la mise en place de stratégies de communication politique peut surprendre de la part d'administrations plutôt marquées par une « culture du secret », cette prise de parole publique constitue néanmoins un enjeu de taille pour les pouvoirs publics, confirmant le caractère essentiellement emblématique de cette politique « humanitaire ». Nous montrons ici comment la visibilité médiatique de l'engagement non seulement fournit des ressources dans la négociation diplomatique, mais valorise aussi l'action du ministre des Affaires étrangères, qui se voit alors attribuer, par le biais de la communication politique, le mérite des décisions prises.

⁴⁰⁶« La communication aura connu en cinquante ans la plus haute forme de fortune sociale que puisse connaître une représentation : sa solidification en un mythe, un récit ordonnateur du social », Neveu (Erik), 1994, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, p. 53 ; « Gouverner c'est communiquer », Pfister (Thierry), 1985, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Paris, Hachette, chapitre 9 ; Laufer (Romain), Paradeise (Catherine), 1982, *Le prince bureaucrate*, Paris, Flammarion.

3.1.1 L'affichage d'un volontarisme politique, une ressource symbolique dans la négociation diplomatique

Si les positions maximalistes du ministère de la Défense se comprennent aisément sous l'angle d'une stratégie de négociation, visant à durcir sa position pour conserver ce que l'on ne veut pas perdre, la stratégie politique du Quai d'Orsay apparaît bien différente. En n'évoquant ni les obus OGR ni les missiles Apache dans les lignes rouges de la délégation française, les conseillers du cabinet Kouchner visent en effet plus l'affichage d'un volontarisme politique que la défense des intérêts militaires et stratégiques de l'état-major. La souveraineté étatique ne se définit donc pas uniquement par la défense des intérêts des forces armées. Elle s'affirme ici dans une stratégie de négociation qui privilégie les effets d'annonce, pour donner une visibilité à l'événement, tout en maintenant dans l'ombre des négociations informelles les arrangements prévus pour défendre les intérêts des instances techniques.

L'annonce, à mi-parcours de la conférence de Dublin, de l'interdiction anticipée des M26 entre dans cette logique de *visibilisation* de l'engagement français et de la mobilisation de la France en faveur de la conclusion d'un accord. Prévue dès le départ dans les instructions diplomatiques du 19 mai, cette annonce correspond surtout à une volonté de maximiser le bénéfice politique d'une mesure de toute façon incontournable.

Les roquettes de type M26, qui représentent 90 % du stock de sous munitions françaises ont vocation à être interdites sans délai. La délégation confirmera notre demande d'interdiction sans délai de cette catégorie d'armes. Elle annoncera, au moment qu'elle jugera le plus opportun en fonction de la dynamique de la négociation pour en retirer tout le bénéfice politique, notre décision de les retirer du service opérationnel avant même l'entrée en vigueur du traité.

Télégramme d'instructions diplomatiques, 19 mai 2008

L'interdiction des M26 ne faisait de doute pour personne, ni du côté des experts gouvernementaux, ni du côté d'Handicap International. Cet enquêteur le souligne lui-même, cette « concession n'a rien de spectaculaire », le retrait des M26 était déjà décidé de longue date, il figurait même dans les recommandations du rapport du Sénat en décembre 2006. Il est donc surtout question, par cette annonce, de faire un « coup médiatique ».

On a fait ce petit coup de com d'annoncer à mi-parcours le retrait des roquettes M26, ce qui était... je veux dire, aucun expert n'a trouvé que c'était une nouveauté spectaculaire, mais le fait que Kouchner et Morin à mi-parcours de la conférence annoncent le retrait par anticipation de 90 % du stock de sous-munitions, alors qu'on était certains que s'il y avait bien un truc qui allait être interdit dans l'arsenal français, c'était la M26, donc on ne peut pas dire que c'était une concession invraisemblable. Et ces sous-munitions, leur retrait

était déjà plus ou moins programmé à une échéance de quelques années, donc je veux dire, ce n'était pas spectaculaire.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, décembre 2008

Cette attention accordée aux « effets d'annonce » témoigne de l'enjeu fort que représente, à ce moment-là, l'engagement de la France dans la promotion d'une nouvelle norme du droit international humanitaire. Elle révèle aussi comment la communication constitue une ressource d'autant plus efficace dans la négociation qu'elle désamorce les critiques d'Handicap International tout en donnant aux autres ONG de la CMC l'image d'un pays activement engagé dans le processus.

Le seul truc où on a été pris de court, c'est quand ils ont fait la déclaration conjointe avec le ministère de la Défense le week-end pendant Dublin, ça ils ne nous l'avaient pas dit...

Mais ça changeait quoi ?

Pas grand chose, mais ils se sont offert une bonne image, alors qu'on savait très bien qu'ils étaient obligés de laisser tomber les M26, c'était pas non plus... tout le monde a dit « ah, super ! », alors que c'était acquis pour nous. Ça nous a énervé parce que ça leur donnait une bonne image alors qu'il n'y avait aucune annonce .

Et s'ils vous avaient mis dans la confidence, ça aurait changé quoi ?

Ça n'aurait pas changé grand chose, mais justement, on aurait pu dire aux autres États, aux gens de la CMC, « attendez c'est pas l'annonce fantastique que ça a l'air d'être, c'est des trucs qui étaient déjà sous-entendus par la France, ils ont déjà dit qu'ils allaient le faire ». Donc si tu veux il y a eu des réactions de la CMC et des États, « la France reprend le lead des négociations en annonçant ça, ce qui met les autres au pied du mur », nous on était un peu dégoûté dans ce sens là.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

Soucieux de « faire preuve de bonne foi », les diplomates suggèrent alors d'abandonner le rôle de chef de file des *like-minded* pour assumer celui de vice-présidente de la conférence du Dublin et figurer ainsi au rang des interlocuteurs légitimes du *core group*. La démarche vise surtout à rendre visible l'engagement français dans le processus d'Oslo. Cette stratégie d'affichage se révèle alors d'autant plus efficace qu'elle permet de dissimuler les efforts engagés pour défendre les intérêts de l'état-major.

On a décidé à Dublin de passer le relais parce que le fait d'être perçu comme un coordinateur des like-minded handicapait notre capacité à proposer des compromis. Donc on a passé le relais. Et ce sont les australiens qui ont fait les coordinations.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, ministère des Affaires étrangères, mars 2009

C'est exactement ce qu'on observe à propos des missiles Apache. Rappelons que ces armes ne figurent pas dans le télégramme d'instructions et donc sont potentiellement susceptibles d'être abandonnées à l'issue de la négociation. Cette décision agace d'autant plus les militaires que ceux-ci avaient déjà imaginé, de concert avec le gouvernement norvégien, l'introduction d'un critère de poids dans la définition, afin d'exclure ces missiles Apache/Kriss du champ d'interdiction. Et c'est « du bout des lèvres » qu'ils obtiennent l'autorisation des diplomates de la délégation de défendre ce missile Apache/Kriss, en négociant avec les diplomates de la délégation, et en jouant sur le flou laissé sur cette question dans le télégramme d'instructions.

Quand ils ont rédigé les instructions, pour des raisons qu'il faudrait demander aux diplomates, dans les instructions, il n'y avait pas Apache/Kriss. On s'est retrouvé, nous, délégation Défense, à devoir se débrouiller par nous-mêmes, je dirais avec le nihil obstat de l'ambassadeur et des diplomates, pour défendre nous-mêmes Apache/Kriss. Enfin je veux dire, ils ne s'y opposaient pas, mais ils ne faisaient rien pour. Sur la base de « il y a une ambiguïté, il y a un flou, donc voilà, OK, on peut, mais on ne fera rien pour ». Donc il fallait que nous nous débrouillions par nous-mêmes. Donc on ne peut pas dire qu'on a « instrumentalisé » les diplomates, mais on a cherché à obtenir des diplomates ce que leur cabinet... bref, ils ont complètement admis qu'il fallait sauver Apache/Kriss.

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du
Désarmement, juillet 2008

Comme c'était le cas pour la coordination des *like-minded*, le souci de ne pas s'exposer pour défendre des intérêts de sécurité et de défense représente un enjeu majeur de la politique étrangère française. Dans cette optique, le travail de réflexion sur les définitions, engagé depuis février 2008 avec les Norvégiens, s'avère alors décisif, parce qu'il fournit aux militaires des ressources essentielles pour résister, ou plutôt pour ne pas relayer les décisions du cabinet du Quai, pourtant en position de force pour décider de la ligne à adopter pendant la négociation.

C'est pour ça qu'on était très content à ce moment-là de pouvoir capitaliser sur la coopération avec la Norvège sur les définitions, parce que c'est vraiment ce qui nous a permis de sauver Apache/Kriss sans être obligé de faire des grandes manœuvres diplomatiques.

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du
Désarmement, juillet 2008

Sur ce point, les militaires ont donc réussi à « préserver l'essentiel » et à défendre les intérêts des forces armées, tout en maximisant la position diplomatique française, avant tout soucieuse de se donner une bonne image.

3.1.2 La communication comme source de légitimation : beaucoup de bruit pour... s'offrir une bonne image

À l'approche de la cérémonie de signature de la Convention, les moyens de communication sont renforcés et diversifiés. La stratégie de communication du Quai d'Orsay consiste alors à multiplier les gestes symboliques pour protéger le ministre contre d'éventuelles mises en procès médiatiques et légitimer son engagement.

Ce travail de construction symbolique est particulièrement visible à la fin de la conférence de Dublin, dans les déclarations du ministre des Affaires étrangères, ou dans le travail de mise à jour du site Internet du ministère. Tout est alors mis en œuvre pour prouver le rôle déterminant de la France dans la négociation : son rôle de « facilitateur » dans la négociation entre pays du *core group* et pays *like-minded* et « entre gouvernements et ONG », la dynamique créée au sein des *like-minded* par l'annonce du retrait des M26 au milieu de la conférence... sont alors énumérés pour prouver ses positions « sans ambiguïté en faveur d'une interdiction des armes à sous-munitions qui causent des dégâts inacceptables ». On mesure ici la « puissance du langage politique » que Murray Edelman attribue non pas à « ses descriptions du monde réel, mais à ses reconstructions du passé et à son évocation des données inobservables du présent ou des potentialités d'avenir »⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ « Parce que la puissance du langage politique ne tient pas à ses descriptions du monde « réel » mais à ses reconstructions du passé et à son évocation des données inobservables du présent ou des potentialités d'avenir, son usage est fondamentalement stratégique : il vise toujours à renforcer l'acceptation de l'existence et des actes quotidiens et à multiplier les soutiens apportés aux causes et aux partis », Edelman (Murray), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, p. 203



Paris, 29 mai 2008

**DECLARATION
DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES,
M. BERNARD KOUCHNER**

BOMBES A SOUS-MUNITIONS

Nous arrivons à la conclusion de la Conférence de Dublin sur les bombes à sous-munitions, qui a débuté il y a deux semaines. Un projet de traité a été présenté hier soir et il a bénéficié du soutien de tous les Etats qui se sont exprimés, à commencer par celui de la France. Il devrait être adopté par consensus vendredi matin.

Vice-présidente de la Conférence de Dublin, la France n'a ménagé aucun effort pour parvenir à un accord ambitieux en rassemblant un large consensus autour de ce texte. Je me félicite de ce résultat qui consacre notre détermination à en finir avec le drame humanitaire des bombes à sous-munitions. Comme Hervé Morin et moi-même l'avons souligné dans notre communiqué du 23 mai dernier, la France a défendu à Dublin une position sans ambiguïté : l'interdiction de toutes les armes à sous-munitions inacceptables en raison des dommages humanitaires qu'elles causent.

Depuis la conférence d'Oslo, en février 2007, la France a joué un rôle clé de facilitateur entre Etats affectés et Etats possesseurs, pays industrialisés et pays en développement, gouvernements et ONG, pour que ce traité soit le plus efficace possible sur le plan humanitaire. Avant même l'entrée en vigueur du Traité, la France a décidé de retirer la quasi-totalité de ses stocks. Elle reste mobilisée pour rallier le plus grand nombre de pays à ce traité./.

DIRECTION DE LA COMMUNICATION ET DE L'INFORMATION
SOUS-DIRECTION DE LA PRESSE
37, Quai d'Orsay - 75007 PARIS
www.diplomatie.gouv.fr
01 43 17 52 04/52 01/57 57

On retrouve le même argumentaire sur le site Internet du ministère :

Au cours des négociations, l'annonce au milieu de la conférence du retrait immédiat de 90 % des stocks de sous-munitions de la France, a été un geste significatif. Il a lancé une dynamique qui a été suivie par le Royaume-Uni et l'Allemagne. En effet, avant même l'entrée en vigueur de la Convention, la France a décidé de retirer du service opérationnel la totalité de ses armes désormais interdites par cette Convention : la roquette M26 et l'obus de 155 mm à grenades (OGR). À noter que la France n'a pas utilisé d'arme à sous-munitions depuis 1991 et a cessé d'en fabriquer en 2002.

Depuis le début des négociations, la France a joué un rôle clé de facilitateur entre États affectés et États possesseurs, pays industrialisés et pays en développement, gouvernements et ONG, pour que ce traité soit le plus efficace possible sur le plan humanitaire. Elle s'est mobilisée pour rallier le plus grand nombre de pays à ce traité. La France a défendu une position sans ambiguïté : l'interdiction de toutes les armes à sous-munitions inacceptables en raison des dommages humanitaires qu'elles causent.

Site Internet du ministère des Affaires étrangères⁴⁰⁸

Dans cette entreprise de « reconstruction du passé », le service communication du ministère s'est montré particulièrement préoccupé de la mise à jour du site d'Handicap International sur la position de la France dans le processus d'Oslo. Ainsi, lors de notre observation participante au bureau parisien de l'association, un communicant du ministère a appelé au standard pour demander que la page sur les textes dénonçant les ambiguïtés de la position française dans le processus d'Oslo soit modifiée. Ce souci des communicants du ministère des Affaires étrangères s'explique alors d'autant mieux que cette reconstitution du passé s'appuie essentiellement sur des « données inobservables du présent ». Évoquant cet événement lors d'une réunion du « Comité Stratégie Mines » d'Handicap International, un des responsables du service communication de l'association reconnaît alors la nécessité de mettre à jour le site : « *c'est vrai qu'on ne peut plus dire que la France a des positions inadmissibles, il faut changer notre fusil d'épaule* ». Mais il ajoute aussi qu'il n'est pas question non plus de « réécrire l'histoire » : « *on ne refait pas l'histoire, donc on laisse ça, mais on actualise sur l'évolution de la position française* »⁴⁰⁹. On voit bien dans cet exemple le souci de l'association de ne pas « baisser les armes », au moins sur le plan médiatique.

Dans ce contexte, le ministère modifie alors sensiblement ses pratiques pour parer aux attaques de l'association et protéger le ministre contre le risque médiatique de ces

⁴⁰⁸ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/entrees-thematiques_830/desarmement-maitrise-armements-contrôle-exportations_4852/armes-sous-munitions_18751/index.html.

⁴⁰⁹ Observation participante au bureau de Paris d'Handicap International, octobre 2008.

dénonciations publiques. L'annonce du retrait des obus OGR avant l'entrée en vigueur du traité quelques jours avant la cérémonie de signature de la Convention participe de cette logique d'« anticipation »⁴¹⁰. Les sollicitations d'Handicap International et la crainte d'une nouvelle « mise en procès » médiatique de l'État semblent en effet à l'origine de ce nouveau « coup médiatique ».

Le 26 novembre 2008 y a eu également un communiqué de presse commun MAE/Défense pour annoncer le retrait anticipé des OGR, ça servait à quoi d'annoncer ça quelques jours avant la cérémonie de signature ?

C'était la même logique [que pour l'annonce du retrait des M26]. Notre souci... c'était que d'autres pays signataires fassent des annonces. Les ONG avaient dit il faut annoncer les chiffres de coopération. L'accord vient à peine d'être signé, enfin faut être sérieux, quoi, il faut préparer les choses, un budget ça ne se décide pas en deux mois, il faut qu'on réfléchisse à l'organisation, c'est des choses qui ne se font pas du jour au lendemain, il ne faut pas rigoler. Donc on s'est dit, préparons quelque chose pour ne pas mettre le ministre dans l'embarras.

Entretien à la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement,
ministère des Affaires étrangères, mars 2009

Interrogé sur les raisons qui motivent ce communiqué de presse commun Défense/Affaires étrangères, un fonctionnaire du ministère de la Défense souligne bien que cette action de communication est pensée avant tout en termes d'efficacité symbolique.

On essaie de paraître plus beau qu'on est en annonçant ça deux jours avant, c'est tout.

Entretien informel, ministère de la Défense, novembre 2008

On voit bien ici ce que cette action de communication emprunte à une logique de « construction des gestes comme solution », identifiée par Murray Edelman : « la publicité donnée à des actions qui importent plus par leur aspect spectaculaire que par leur effet réel est une véritable manœuvre politique ; car un geste judicieusement choisi permet de faire considérer une évolution bénéficiant à un groupe particulier comme utile à l'ensemble de la communauté »⁴¹¹. Dans ce contexte, l'efficacité symbolique des actions de communication apparaît d'autant plus forte qu'elles déstabilisent les activistes des ONG.

⁴¹⁰Doucine (Michel), 2002, « Société civile internationale et diplomatie : l'exception française », in Cohen (Samy), 2002, *Les diplomates. Négocier dans un monde chaotique*, op. cit., p. 97.

⁴¹¹Sur la « construction des gestes comme solution », voir Edelman (Murray), 1991, op. cit. pp. 57-59; Edelman (Murray), 1964, op. cit.

3.2 L'efficacité symbolique des stratégies de récupération

Autant les relations des activistes avec les fonctionnaires du ministère de la Défense se définissent par une opposition frontale⁴¹², autant celles qu'ils entretiennent avec le cabinet du ministère des Affaires étrangères se révèlent ambiguës. De ce point de vue, si les dénonciations des ONG ont indéniablement *prise* sur le cabinet du Quai d'Orsay, ce mécanisme joue en réalité à double tranchant pour les activistes, car il donne lieu à des stratégies d'« instrumentalisation »⁴¹³ problématiques pour les activistes. La sollicitude dont les pouvoirs publics font preuve à l'égard d'Handicap International dans leurs déclarations publiques revêt des effets ambigus pour l'association. Et si les représentants d'Handicap International évoquent souvent leur satisfaction d'avoir « forcé les portes d'une administration conservatrice »⁴¹⁴, la crainte de l'instrumentalisation reste malgré tout omniprésente. Ainsi, tandis que les communicants du Quai d'Orsay se flattent de la collaboration mise en place avec Handicap International pour encourager un maximum d'États à signer la Convention, les représentants de l'association font part de leur méfiance quant à cette stratégie de communication du Quai. L'affichage de la collaboration entre Handicap International et le ministère des Affaires étrangères suscite ainsi quelques réserves de la part des représentants de l'association. Évoquant l'état du dialogue entre le Quai d'Orsay et Handicap International avant la cérémonie de signature à Oslo, un chargé de plaidoyer met alors en garde contre les ambitions du ministère : « *Il ne faudrait pas qu'ils tirent trop la couverture à eux quand même* »⁴¹⁵.

C'est dans cette logique de méfiance qu'est préparée la conférence de presse commune Handicap International/ministère des Affaires étrangères pour annoncer la présence de Bernard Kouchner à Oslo et la signature par la France du futur traité d'interdiction. Cette conférence de presse commune témoigne alors à plusieurs titres des difficultés et des enjeux que représente, pour l'association, l'affichage d'une collaboration avec la diplomatie française. Dans leurs échanges informels, activistes et diplomates

⁴¹²Voir chapitre 5.

⁴¹³Parmi les types de relations que les associations de défense de l'environnement entretiennent avec les pouvoirs publics, Pierre Lascoumes identifie les « attitudes d'instrumentalisation ». Ce terme désigne « l'utilisation pragmatique des ressources associatives ; on les mobilise quand elles peuvent soutenir l'action envisagée », Lascoumes (Pierre), 1994, *op. cit.*, p. 211

⁴¹⁴Devin (Guillaume), 2002, art. cit., p. 103.

⁴¹⁵Observation participante au bureau de Paris d'Handicap International, novembre 2008.

reconnaissent leur autonomie relative, les ONG dans le rôle de « contradicteurs constructifs »⁴¹⁶ et l'État dans son rôle d'arbitrage :

Ce que disent souvent les ministères, c'est « vous êtes dans votre rôle, on comprend, c'est le rôle des ONG de mettre la barre haut et de chercher à aller plus loin, d'alerter l'opinion publique ». Ils nous ont même dit que si on n'avait pas été là, certainement la France n'aurait pas eu une position aussi forte dans le processus d'Oslo et qu'on n'aurait pas abouti à un texte aussi bon pour le traité d'Oslo, donc quelque part, ils savent qu'on a été nécessaires dans le processus pour aboutir à ça.

Tu trouves que la France a eu une position exemplaire, ou « forte » dans le processus d'Oslo ?

Non, mais finalement, ils ont lâché, ils ont renoncé à plusieurs choses. On sait très bien que si les ONG, notamment nous au niveau de la France, on n'avait pas été là, ils n'auraient jamais fait ça, renoncer aux périodes de transition, notamment les périodes de transition, oui surtout les périodes de transition qu'ils voulaient absolument, sur les types d'armes, ils ont pas mal lâché. Quand on voit toutes les discussions qu'on a eues pendant le processus d'Oslo, on voit très bien qu'on a été au bout de leurs limites. Et ça c'est grâce aux pressions des ONG. c'est pas seulement nous HI au niveau de la France, c'est parce qu'on faisait partie de ce réseau international de la CMC et que comme chaque autre pays était suivi par les ONG, nous on était HI en France mais aussi les représentants de la CMC pour eux, donc ils ne pouvaient pas se permettre d'ignorer ça, on était leur interlocuteur, leur lien avec la CMC...

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

La logique est différente sur la scène médiatique. Si la communication gouvernementale valorise et légitime l'action politique, elle n'est cependant pas sans danger pour les associations. La conférence de presse commune ministère des Affaires étrangères / Handicap International illustre de ce point de vue remarquablement la façon dont les stratégies médiatiques du gouvernement peuvent déstabiliser les activistes. Le travail des chargés de communication, en amont de la conférence, révèle à cet égard les enjeux forts que représente le maintien d'un discours revendicatif pour l'identité de l'association. Conscients des enjeux médiatiques de cette conférence de presse commune, les chargés de communication de l'association appellent ainsi à la vigilance : « *au MAE, ils sont très cool, mais nous il faut qu'on fasse très attention... parce qu'il y a des enjeux, de gros enjeux même...* »⁴¹⁷. Pour évoquer les actions conjointes avec le ministère des Affaires étrangères, ils préfèrent par exemple parler de « paix des braves », plutôt que d'un véritable partenariat. Pourtant, l'affichage de cette distance critique vis-à-vis de l'État se révèle difficile à tenir. Il témoigne en ce sens des contraintes que font peser sur l'association les stratégies de communication des pouvoirs publics et l'affichage de leur

⁴¹⁶ Devin (Guillaume), 2002, « La diplomatie d'État vue par les ONG », in Cohen (Samy), 2002, *Les diplomates, op. cit.*, p. 107.

⁴¹⁷ Observation participante au bureau de Paris d'Handicap International, novembre 2008.

collaboration. Les débats menés au sein de l'association sur le contenu du message à adresser aux médias français témoigne aussi de la difficulté à dénoncer de manière virulente la position française à ce moment-là.

D'un côté, dénoncer publiquement les ambiguïtés de la position française revient à pointer les lacunes du traité, donc à relativiser ses avancées. Aussi parler de « victoire » constitue-t-il un enjeu fort pour l'association, autant sur le plan médiatique que du point de vue de la mobilisation. Sans nier les ambivalences de cette « victoire », les activistes contournent la difficulté en évoquant la nécessité d'un « temps de pause » dans la contestation.

Notre message c'est : « c'est un moment historique. C'est la deuxième fois qu'on interdit des armes sous l'impulsion de la société civile, donc c'est une grande victoire. Ça, ça marche auprès des journalistes. Et c'est porté par Handicap International, c'est quand même nous, c'est grâce à la mobilisation des citoyens, donc c'est grâce à vous aussi, vous êtes entrés dans l'histoire ». C'est ça le message qu'on doit décliner auprès des différentes cibles, les VIP, les médias, les donateurs, les personnes morales, les signataires de la pétition etc. C'est une préoccupation qui vaut pour la collecte et pour les bénévoles de la Pyramide aussi... parce qu'il faut les garder mobilisés. Donc savourons cette victoire, il faut que tout le monde soit fier, ça marche aussi.

Notes de terrain, observation d'une réunion d'équipe au bureau de Paris d'Handicap International, octobre 2008

D'un autre côté, abandonner ce rôle d'interpellation du gouvernement n'est pas sans risque médiatique pour les ONG.

C'est sûr, on était déçu sur les Bonus et l'interopérabilité, mais on a quand même dit regardez sur l'assistance aux victimes, c'est du jamais vu, la destruction immédiate de tous les stocks, blabla, c'est un bon texte... Mais c'est vrai qu'il y a des journalistes qui ont dit « non, c'est un texte qui est mauvais, regardez les failles qu'il y a là-dedans. Comment les ONG peuvent se nourrir de ça ? » On a quand même eu certains journalistes qui nous ont interpellé là-dessus. Et je sais pas si tu as vu le fameux article de Charlie Hebdo, « la valse des faux-culs », ils aident les États à se débarrasser de vieilles armes pour recréer de nouveaux marchés etc. Il y a aussi ce risque là d'être vu comme un acteur qui a été manipulé. [...] Donc on est quand même dans une position assez confortable par rapport aux États mais on n'est pas à l'abri d'être décrédibilisé.

Entretien au bureau du plaidoyer d'Handicap International, janvier 2010

C'est là toute l'ambiguïté de l'ambition des ONG, déjà en germe, dès le lancement de la campagne, dans les tensions internes, sur les définitions des armes à sous-munitions, et

que pointe une journaliste de *Charlie Hebdo* peu après la signature de la Convention à Oslo en décembre 2008.

BOMBES À SOUS-MUNITIONS

Pour des moignons intelligents

Le traité d'interdiction des bombes à sous-munitions (BASM) signé le 3 décembre est celui dont rêvait la France : une arnaque peu contraignante...

Un soupçon de « moralité » dans un monde de brutes : après la prohibition des mines antipersonnel, c'est au tour des BASM d'être officiellement bannies des champs de bataille. Le traité en interdit la production, l'utilisation et le stockage. Impose la dépollution des zones affectées et, pour la première fois, prend en compte l'assistance aux victimes. Ratifié par près d'une centaine d'États — à l'exception notable de la Chine, des États-Unis et de la Russie —, il ne dispose, bien sûr, d'aucune mesure coercitive. Les plus optimistes espérant malgré tout qu'il pèsera sur l'offre et les mauvaises consciences...

Et visiblement, les journalistes sont priés d'applaudir et de ne pas aborder les questions gênantes. Tel était le mot d'ordre la semaine dernière au Centre d'accueil de la presse étrangère, où l'on a assisté à une jolie valse de lèche-cul orchestrée par Éric Chevalier, le conseiller spécial de Bernard Kouchner et porte-parole du ministère des Affaires étrangères.

Depuis deux ans, la France est à la tête d'un lobby qui s'efforce de flinguer la portée des négociations (voir *Charlie* n° 826), mais la version officielle est qu'elle « n'a

ménagé aucun effort pour parvenir à un accord ambitieux ». Résultat :

— La France, qui avait exigé, sous la pression des États-Unis, de voir mentionner le principe d'interopérabilité, a vu sa demande honorée. Elle pourra donc balancer des BASM interdites sous l'égide de l'OTAN en tout bien tout honneur.

— En vertu du droit de conserver ou d'acquérir des sous-munitions prohibées à des fins d'entraînement, elle a d'ores et déjà annoncé qu'elle en garderait 50 000. Démesuré, sauf à vouloir encourager la persistance du commerce mondial...

— Et, comme par hasard, la France, qui prônait une interdiction partielle, va pouvoir conserver ses 100 missiles Apache et ses 5 500 obus franco-suédois Bonus, voire devenir le leader mondial, puisqu'ils « s'avèrent d'une redoutable efficacité » et qu'ils « disposent de sous-munitions intelligentes », selon GIAT Industries.

Les soldats français envoyés en Afghanistan apprécieront d'avoir à prouver eux-mêmes que ces bijoux, pas encore utilisés sur le terrain, sont vraiment plus malins que les sous-munitions qui leur explosent actuellement les genoux...

AGATHE ANDRÉ

Charlie Hebdo, décembre 2008

S'il y a des formes de verrouillage évidentes dans l'écriture du texte, il faut également tenir compte de l'intérêt médiatique que constitue, pour les ONG, l'adoption d'un traité de désarmement multilatéral et des concessions qu'imposent alors la présence des États détenteurs pour la crédibilité du traité. De ce point de vue, les modalités de résistance des pouvoirs publics français sont certes indéniables, parce qu'elles leur permettent de signer un texte qui n'a rien d'inacceptable à leurs yeux. Mais elles ne doivent pas pour autant occulter les compromis faits au nom d'un impératif de politique symbolique. C'est dans ce décrochage entre les enjeux politiques de l'engagement et la défense des intérêts militaires et stratégiques qu'il faut chercher ce qui donne prise aux ONG, tout en montrant néanmoins comment ce décrochage s'accompagne aussi d'une déconnexion entre efficacité symbolique d'une victoire politique et efficacité concrète sur le plan humanitaire. Le thème des droits de l'homme bouleverse donc indéniablement les conditions d'exercice de la politique régaliennne. Mais sa gestion politique n'est pas sans ambiguïtés pour les activistes.

Si les enjeux d'image et de réputation internationale pèsent de manière décisive dans les décisions de politique étrangère, ils jouent aussi constamment dans les stratégies de campagne des ONG. Les activistes apparaissent de ce point de vue autant tenus par des contraintes d'image et d'identité médiatique que les pouvoirs publics. Les contraintes de crédibilité et d'identité jouent de deux manières. Au début du processus, elles conduisent les ONG à s'engager dans un combat qu'elles ne risquent pas de perdre, quitte à durcir ensuite les revendications pour « coller » à leur identité médiatique. L'importance accordée à la faisabilité de la cause dans le travail de formulation des revendications et la pression exercée en interne pour la radicalisation des discours en témoignent. Cette ambivalence ressurgit au moment de la signature du traité. Le discours officiel de l'association oscille entre la nécessité de pointer les lacunes du texte en s'inscrivant dans une logique de dénonciation qui correspond à leur posture publique, d'une part, et la nécessité de valoriser les engagements obtenus des États pour célébrer la « nouvelle victoire de la société civile », d'autre part. Partagé entre logique d'identité et contrainte de crédibilité, ce discours illustre l'ambiguïté d'une mobilisation construite contre l'État, mais structurellement adossée à lui⁴¹⁸.

⁴¹⁸Fassin (Didier), 2006, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », art. cit.

Conclusion

« Je crois qu'il ne peut pas y avoir de société sans relations de pouvoir, si on les entend comme stratégies par lesquelles les individus essaient de conduire, de déterminer la conduite des autres. Le problème n'est donc pas d'essayer de les dissoudre dans l'utopie d'une communication parfaitement transparente, mais de se donner les règles de droit, les techniques de gestion et aussi la morale, l'*ethos*, la pratique de soi, qui permettront, dans ces jeux de pouvoir, de jouer avec le minimum possible de domination », Foucault (Michel), 2001 (1984), « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté », *Dits et écrits II. 1976-1988*, Paris, Gallimard, coll. Quarto, p. 1546.

L'enjeu de ce travail a consisté à cerner l'impact d'une mobilisation transnationale dans une décision de politique étrangère. À partir de l'examen détaillé du processus d'interdiction des armes à sous-munitions, tel qu'il s'est déroulé en France, nous avons cherché à comprendre les conditions dans lesquelles des acteurs non-étatiques pouvaient

peser sur une décision politique. L'événement est troublant si on le considère comme un désarmement imposé à l'État par des ONG. Les acteurs transnationaux ont exercé en effet une influence incontestable sur la décision, puisqu'ils sont parvenus, par le biais d'un processus diplomatique, à contraindre l'État à signer un traité de désarmement. Malgré tout, face à la réduction de leurs marges de manœuvre, les institutions de gouvernement se sont montrées à plusieurs reprises capables de désamorcer la pression des ONG, pour limiter les risques de l'engagement ou imposer leur volonté. C'est ce double mouvement que nous avons voulu restituer dans cette thèse, en montrant comment les marges de manœuvre des institutions étatiques se restreignent sur la scène internationale et se reconstruisent dans les pratiques de gouvernement. Décrire le déploiement de la contrainte comme un processus de politisation progressive des enjeux ne fait donc pas seulement émerger la multiplicité des acteurs et des intérêts, pointant ainsi la complexité des processus de régulation. En centrant l'analyse sur les activités concrètes des institutions de gouvernement, ce travail offre surtout une occasion de nourrir une réflexion sur le pouvoir politique, dans les modalités pratiques de son exercice et de sa légitimation.

1. De l'urgence humanitaire à l'urgence politique et symbolique : le déplacement des enjeux

Le processus français d'interdiction des armes à sous-munitions se résume de la façon suivante : l'émergence d'un problème nouveau et sa « création » en enjeu humanitaire par les ONG suscitent la réticence et le scepticisme des pouvoirs publics, jusqu'à ce que le lancement d'un processus diplomatique, hors des enceintes traditionnelles de la Conférence du désarmement, rende la tactique française de non-engagement politiquement intenable. Le revirement de la politique étrangère révèle alors qu'au-delà des bénéfices médiatiques et politiques que procurent les prises de position morales aux gouvernants, des éléments de structuration de l'État entrent en jeu, faisant de la construction de l'identité nationale sur la scène internationale une dimension incontournable du travail diplomatique. C'est cette transformation de l'urgence humanitaire en enjeu politique et symbolique que nous avons mise en évidence dans l'évolution des rapports de force entre activistes, fonctionnaires et pouvoir politique, en centrant l'attention sur la trajectoire des problèmes qui les mobilisent à chaque étape du processus.

Alors qu'on aurait pu s'attendre à voir la décision « échapper au débat politique » pour « demeurer sous l'emprise d'instances techniques »⁴¹⁹, c'est l'inverse qui s'observe : la logique politique apparaît omniprésente dans le processus de décision. Tant que la « crise humanitaire » dénoncée par les activistes comporte peu de risques pour les acteurs politiques, le dossier reste principalement géré par les services techniques du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères. Si les autorités publiques s'opposent à une interdiction jusqu'au début de l'année 2007, c'est que la technicisation du dossier permet de *fabriquer* la « faiblesse de l'urgence »⁴²⁰. Les militaires chargés de la gestion du dossier ont joué en ce sens un rôle de véritables *gate keepers*. En s'efforçant toujours de concilier la défense des intérêts militaires avec l'image d'une France sensible aux questions humanitaires et ouverte au dialogue avec les ONG, ils n'ont pas seulement défendus les intérêts des forces armées. Ils ont contribué surtout à maintenir le *statu quo* en construisant un argumentaire qui, s'il ne répondait pas, ou imparfaitement, aux revendications et aux attentes des ONG, restait malgré tout légitime, donc acceptable politiquement. La monopolisation du dossier par les militaires témoigne en ce sens moins d'un phénomène de captation ou de confiscation du pouvoir que de la capacité de ces *gate keepers* à emporter la conviction des acteurs politiques, en anticipant les contraintes d'une action placée « sous surveillance » des ONG.

Cette tactique défensive « tient » jusqu'au lancement du processus d'Oslo – le rapport du Sénat en fournit une preuve tangible en décembre 2006. Elle « cède » brusquement, au moment de la première conférence du processus d'Oslo, en février 2007. L'interdépendance des décisions nationales sur la scène diplomatique dénote à cet égard l'existence d'une forte contrainte extérieure, dont le revirement de la politique étrangère française constitue ici un révélateur : pris dans des jeux d'alliance avec ses partenaires européens, l'État français ne peut faire autrement que de s'engager en faveur d'une interdiction dont il dénonçait jusque-là l'inutilité. Plus que le coût humanitaire de l'emploi des armes à sous-munitions, c'est l'« image de la France » et le gain politique d'une prise de position « morale » qui sont mis en balance avec l'utilité militaire des armes en

⁴¹⁹Barthe (Yannick), 2005, *Le pouvoir d'indécision*, Paris, Economica, p. 3.

⁴²⁰Ambrosetti (David), 2009, *op. cit.*, p. 21.

question⁴²¹. L'enjeu qui mobilise les pouvoirs publics s'est donc déplacé : l'urgence humanitaire a pris les traits d'une urgence politique et symbolique.

Il y a donc bien une « emprise » au sens où l'entend Francis Chateauraynaud, c'est-à-dire au sens où avoir prise sur quelqu'un c'est le « mettre dans une situation de rendre des comptes »⁴²². La rhétorique humanitaire est efficace parce qu'elle offre aux pouvoirs publics une possibilité de se positionner publiquement sur la question et de valoriser l'action politique. Elle l'est d'autant plus que les mécanismes de transformation de la cause morale en enjeu politique s'appuient sur une contrainte institutionnelle et symbolique accrue dans le contexte diplomatique du processus d'Oslo. La force de la mobilisation transnationale tient à cet égard au moins autant à la légitimité de ses idéaux qu'à l'organisation transnationale de la contestation : le niveau transnational fournit aux ONG une ressource, qui gagne en efficacité sur la scène nationale ce qu'elle fait perdre en marge de manœuvre aux pouvoirs publics sur la scène internationale.

Ce sont ces contraintes institutionnelles et symboliques qui apparaissent dans les *déplacements* par lesquels s'opère l'inscription de la « raison humanitaire » dans l'action politique. Si elles donnent prise aux activistes, elles opèrent aussi un décrochage entre la réalité des problèmes et les effets des solutions retenues, qui teinte la « politique humanitaire » d'ambivalence.

2. L'efficacité symbolique d'une victoire politique

L'argument humanitaire joue à double tranchant pour les acteurs qui se revendiquent de sa légitimité. D'un côté, il offre une prise qui renforce l'action politique des acteurs transnationaux. D'un autre, la légitimité de la cause expose les activistes à des stratégies

⁴²¹Nous prenons ici le contre-pied des analyses de Richard Price qui voyait dans l'engagement des États en faveur de l'interdiction des mines antipersonnel le résultat d'une intégration des considérations morales dans la définition de l'intérêt national et d'un arbitrage entre le coût humanitaire de l'emploi des mines et leur utilité militaire : « *Many states have decided not that mines are not at all useful, but that their military utility is outweighed by their humanitarian costs, thus introducing a moral calculus into the definition of national interest* », in Price (Richard), 1998, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », art. cit., p. 614.

⁴²²« Une emprise qui « marche, c'est lorsque les acteurs donnent spontanément des justifications. Or en donnant des justifications, on rend visible ses forces et ses faiblesses, ses alliances, ses valeurs et ses croyances », Chateauraynaud (Francis), 2008, « Démonter les ressorts d'une emprise. La place du désempreneur dans une pragmatique du pouvoir », retranscription du séminaire « Sociologie des alertes et des controverses », EHESS, Paris.

de récupération par les acteurs politiques. Décrite à travers ce processus de politisation des enjeux, la signature de la Convention d'Oslo apparaît alors surtout comme un acte politique symbolique⁴²³, par lequel l'État recherche moins l'efficacité des mesures que la promotion de son action sur le devant de la scène publique. On retrouve ici un paradoxe classique des phénomènes de moralisation de l'action politique, où les prises de positions morales se font le plus souvent aux dépens des objectifs qu'elles affirment publiquement poursuivre. Ce découplage entre les logiques d'efficacité et les enjeux symboliques de ces décisions est déterminant pour comprendre comment, derrière les jeux de pouvoir et les luttes d'influence entre les acteurs, se jouent surtout des identités institutionnelles fortes.

Si le détour par les acteurs a permis de restituer l'épaisseur empirique du travail politique et administratif, l'analyse de la décision ne saurait cependant se limiter à une analyse stratégique. La régulation politique ne se résume pas en effet à une suite d'arrangements informels censés rendre compatibles les intérêts contradictoires d'une multiplicité d'acteurs⁴²⁴. En reconstruisant la décision politique à partir des acteurs, l'analyse n'a pas seulement fait apparaître des jeux de pouvoirs et des mécanismes de négociation, elle a permis de réintroduire le cadre institutionnel dans lequel ils se déploient. Si les prises de position morales en politique étrangère peuvent s'expliquer par les bénéfices politiques qu'elles procurent aux acteurs qui en endossent la responsabilité, elles sont aussi dictées par les institutions au sein desquelles ils agissent. On retrouve ici un phénomène identique à celui mis en évidence par John W. Meyer et Brian Rowan. Les auteurs soulignent le poids des règles institutionnelles en montrant comment les structures formelles des organisations reflètent plus les « mythes » véhiculés par les institutions que les exigences d'efficacité concrète de leurs réalisations⁴²⁵. Ils expliquent ainsi que la mise en œuvre de pratiques *perçues comme légitimes* découle directement de l'importance accordée aux enjeux de reconnaissance externe. C'est ce mécanisme de découplage entre les logiques d'efficacité et les impératifs de légitimité que nous avons mis au jour dans l'analyse du revirement de la politique étrangère française.

⁴²³Edelman (Murray), 1964, *Politics as symbolic action*, Chicago, University of Illinois Press, (éd. 1976).

⁴²⁴Crozier (Michel), Thoenig (Jean-Claude), 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. XVI, n° 1, pp. 3-32 ; Reynaud (Jean-Daniel), 1989, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

⁴²⁵Meyer (John W.), Rowan (Brian), 1977, « Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony », *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363

Ainsi, l'orientation normative de la décision résulte moins d'un calcul stratégique et rationnel des dirigeants entre intérêts militaires et coûts humanitaires, qu'elle ne répond à des règles institutionnelles fortes. Si la politique étrangère française se révèle à ce point « prisonnière de ses mythes »⁴²⁶, comme l'écrit Samy Cohen, c'est que ceux-ci jouent autant comme des *ressources de légitimité* que comme des *contraintes* pour l'action, qui garantissent la pérennité de ses institutions en valorisant l'activité de ses dirigeants⁴²⁷. L'utilisation étatique de l'idée humanitaire n'est donc pas seulement un moyen pour les décideurs d'affermir leurs positions dans le champ politique. Elle fonctionne surtout comme une quête de légitimité, constituant ainsi un moyen puissant de renforcer les institutions qui la prennent en charge.

3. De la contrainte morale à la contrainte de légitimation

Analyser le processus d'interdiction des armes à sous-munitions à l'échelle de l'État français n'a donc pas seulement conduit à déplacer le regard de l'autorité formelle de l'État vers le pouvoir des acteurs : en abandonnant le point de vue « des États » et « des ONG » pour entrer dans les mécanismes de décision, nous avons surtout cherché à penser l'État à travers ses institutions de gouvernement. C'est en ce sens que l'analyse de l'action publique renouvelle la compréhension du pouvoir politique, en ajoutant à la logique du *pouvoir sur* une analyse du *pouvoir de*⁴²⁸, donc en posant la question des modalités d'exercice du pouvoir politique à partir d'une distinction entre l'autorité et le pouvoir. Appréhendé sous cet angle, l'enjeu de ce travail n'est donc pas de chercher dans la

⁴²⁶ « La politique étrangère de la France est purement réactive, consistant à préserver l'État des nombreux facteurs d'érosion qui le menacent, à tenter d'enrayer le déclin de son influence sur la scène internationale. La diplomatie française se focalise de manière quasi obsessionnelle sur la menace que fait peser sur sa marge de manœuvre « l'hyperpuissance » américaine. Les dirigeants français ont développé une rhétorique galvanisante, certes, mais peu convaincante. Affirmer que la France est « l'une des sept ou huit puissances d'influence mondiale » apparaît comme un substitut du discours gaullien sur la « grandeur », qui est tout aussi éloigné de la réalité française. La politique étrangère reste trop souvent prisonnière de ses mythes », Cohen (Samy), 2002, *Les diplomates*, *op. cit.*, p. 19.

⁴²⁷ Sur l'aptitude des institutions à entretenir l'adhésion de ses dirigeants, voir Lagroye (Jacques), Siméant (Johanna), 2003, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in Favre (Pierre), Hayward (Jack), Schemeil (Yves) (dir.), *Être gouverné, études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science Po, pp. 54-55.

⁴²⁸ Duran (Patrice), 2009, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, Vol. 59, p. 304.

porosité des espaces politique et humanitaire le signe d'une érosion du pouvoir d'État, mais d'y voir plutôt la manifestation d'un « art de gouverner »⁴²⁹.

Ce faisant, notre étude prolonge le travail de Joshua W. Busby⁴³⁰ sur l'orientation morale des décisions de politiques étrangères, en ajoutant à l'articulation des valeurs et des intérêts matériels une analyse des configurations d'acteurs et des contextes institutionnels dans lesquels ils sont mobilisés. L'accent mis sur le travail de construction des identités et sur les contraintes d'acceptabilité sociale et politique n'évacue pas la problématique des intérêts de l'État. De même que l'attention portée aux stratégies des acteurs et aux discours de légitimation, ne signifie pas postuler la fin des valeurs en réduisant la compréhension des pratiques et des décisions à des comportements rationnels de maximisation des intérêt. Envisagées sous cet angle, l'émergence du problème des armes à sous-munitions et sa création en enjeu politique ne posent donc pas seulement un problème de régulation, elles appellent aussi une politique de légitimation⁴³¹.

L'État a peut-être perdu l'autorité nécessaire pour imposer hiérarchiquement ses priorités, mais il dispose encore du pouvoir de se donner « les règles de droit, les techniques de gestion et aussi la morale, l'*ethos*, la pratique de soi »⁴³², qui traduisent une « recomposition des registres de justification du pouvoir politique »⁴³³ et témoignent d'une capacité de gouverner dans un espace de choix pourtant réduit à la portion congrue. La souveraineté étatique ne se définit pas seulement sous l'angle d'une résistance aux revendications humanitaires des ONG ; elle s'exprime aussi dans l'évocation des principes des droits de l'homme qu'elle se flatte de défendre. Derrière la décision du désarmement, c'est la place symbolique de la France sur la scène internationale et la légitimité du

⁴²⁹L'expression est empruntée à Michel Foucault. On retrouve cette idée chez Pierre Lascoumes : « faire l'hypothèse de la constitution d'un éco-pouvoir, c'est, au-delà de la constitution d'un nouveau champ professionnel et de nouveaux marchés, s'interroger sur l'émergence d'une nouvelle rationalité politique, d'une nouvelle façon de gouverner; [...] La question n'est donc pas de discuter s'il est utile ou dangereux de voir l'écologie se diffuser dans tous les programmes gouvernementaux [...]. la projet est au contraire de mettre en évidence les effets sociaux plus larges de cette nouvelle préoccupation ou plutôt de cette nouvelle façon d'énoncer ce qui fait aujourd'hui problème et de prétendre y répondre », *L'éco-pouvoir*, op. cit., p. 310 et p. 311. c'est cette idée que l'on retrouve aussi chez Didier Fassin : Fassin (Didier), 2006, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », *Vacarme*, art. cit. ; Fassin (Didier), 2010, *La raison humanitaire*, op. cit.

⁴³⁰Busby (Joshua W.), 2010, *Moral Movements And Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁴³¹Nous nous appuyons ici sur la distinction entre normes de régulation et normes de légitimation proposée par Bruno Jobert et Pierre Muller dans Jobert (Bruno), Muller (Pierre), 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, pp. 13-33.

⁴³²Foucault (Michel), 2001 (1984), art. cit., p. 1546.

⁴³³Duran (Patrice), 2009, art. cit., p. 306.

Conclusion

pouvoir politique qui sont réaffirmées. La politique des droits de l'homme n'est alors pas autre chose qu'une dimension du réalisme politique.

Bibliographie

Agrikoliansky (Éric), Fillieule(Olivier), Mayer (Nona) (dir.), 2005, *L'altermondialisme en France :la longue histoire d'un nouveau mouvement*, Paris, Flammarion.

Agrikoliansky (Éric), 1992, « Prendre la parole. Les logiques des interventions de Laurent Fabius et Georgina Dufoix (1985) », in Favre (Pierre) (dir.), *Sida et politique*, Paris L'Harmattan, pp. 159-173.

Akrich (Madeleine), 1987, « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques et culture*, 9, pp. 49-64.

Akrich (Madeleine), 1989, « La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 13, pp. 31-54.

Akrich (Madeleine), 1993, « Les objets techniques et leurs utilisateurs, de la conception à l'action », in *Raisons pratiques*, n°4, « les objets dans l'action », pp. 35-57.

Allison (Graham T.), 1969, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. 63(3), pp. 689-718.

Allison (Graham T.), 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown.

Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

Aoun (Elena), 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

Bibliographie

France », in Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna) (dir.), 2004, *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, pp. 61-89.

Aupiais (Grégory), 2004, « Les politiques symboliques », *Hypothèses*, 2004/1, pp. 17-22.

Bachrach (Peter), Baratz (Morton), 1962, « Two faces of power », *American Political Science Review*, n°56, pp. 947-952.

Badie (Bertrand), 1998, « De la souveraineté à la capacité des États », in Smouts (Marie-Claude) (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Science Po.

Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude), 1999, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po.

Barthe (Yannick), 2003, « Le recours au politique ou la problématisation politique « par défaut », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, chapitre 22, pp. 475-492.

Barthe (Yannick), 2006, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.

Battistella (Dario), 2002, « L'intérêt national. Une notion, trois discours », in Charillon (Frédéric) (dir.), 2002, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, pp. 139-165.

Baumgartner (Frank R.), 1987, « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, 12 (1), pp. 33-54.

Berger (Peter), Luckmann (Thomas), 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck

Berlivet (Luc), 1999, « Argumentation scientifique et espace public : la quête de l'objectivité dans les controverses autour des risques de santé », in François (Bastien) et Neveu (Éric) (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 185-208.

Bessy (Christian), Chateauraynaud (Francis), 1995, *Experts et faussaires. Pour une sociologie de la perception*, Paris, Métaillé.

Blanco (Marta Gracia), 1998, « Codification et droit de la postmodernité : la création du nouveau Code pénal espagnol de 1995 », *Droit et Société*, n°40, pp. 509-534

Boltanski, 1990, *L'amour et la justice comme compétences*, Paris, Métaillé.

Boltanski (Luc), 1993, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métaillé.

Boltanski (Luc), Darré (Yann) et Schiltz (Marie-Ange), 1984, « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 51, pp. 3-40.

Boltanski (Luc), Thévenot (Laurent), 1991, *De la justification*, Paris, Gallimard, NRF essais.

Boudon (Raymond), Bourricaud (François), 1982, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF.

Boudon (Raymond), 2003, *Raison. Bonnes raisons*, Paris, PUF.

Boudon (Raymond), 2010, *La compétence morale du peuple*, Paris, Fondapol.

Bourdieu (Pierre), 1980, *Le sens pratique*, Paris, Minuit.

Bourdieu (Pierre), 1982, « Décrire et prescrire : les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, pp. 149-161.

Bourdieu (Pierre), 1986, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, pp. 3-19.

Busby (Joshua William), 2007, « Bono made Jesse Helms cry : Jubilee 2000, Debt Relief, and Moral Action in International Politics », *International Studies Quarterly*, 51, pp. 247-275.

Busby (Joshua William), 2010, *Moral Movements And Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Callon (Michel), 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 36, pp. 169-208.

Callon (Michel), Latour (Bruno), 1991, *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte.

Callon (Michel), Lascoumes (Pierre), Barthe (Yannick), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

Capeller (Wanda), Simoulin, (Vincent), 2003, « La gouvernance : du programme de recherche à la transdisciplinarité », *Droit et société*, 54, pp. 301-305.

Carcassonne (Guy), 2001, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, pp. 17-23.

Castel (Robert), 1985, « L'expert mandaté et l'expert instituant », Actes de la table ronde organisée par le CRESAL (Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire) à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985, pp. 81-92.

Cefaï (Daniel), 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 75, pp. 43-66.

Cefaï (Daniel), 2001, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes », in Cefaï (Daniel), Trom (Danny) (dir.), 2001, *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS.

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

Bibliographie

Champagne (Patrick), 1984, « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol.52, n°1, pp. 18-41.

Charillon (Frédéric) (dir.), 2002, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Chateauraynaud (Francis), Torny (Didier), 1999, *Les Sombres précurseurs. Une Sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Chateauraynaud (Francis), 2007, « Alertes et mobilisations à l'échelle internationale. Pour une balistique sociologique des causes internationales », note pour la journée « transfrontières » 2007.

http://gspr.ehess.free.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=2

Chateauraynaud (Francis), 2008, « Démonter les ressorts d'une emprise. La place du désempreneur dans une pragmatique du pouvoir », retranscription du séminaire « Sociologie des alertes et des controverses » EHESS, Paris.

http://gspr.ehess.free.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=2

Chazel (François), 1986, « Individualisme, mobilisation et action collective », in Birnbaum (Pierre), Leca (Jean) (dir.), 1986, *Sur l'individualisme*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 244-268.

Chazel (François), 1992, « Mouvements sociaux », in Boudon (Raymond), *Traité de sociologie*, Paris, PUF, chapitre 7, pp. 263-312.

Chazel (François), 1993, *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF.

Cobb (Roger W.), Elder (Charles), 1972, *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allyn and Bacon.

Cohen (Samy), 1989, « La politique étrangère entre l'Elysée et Matignon », *Politique étrangère*, Volume 54, Numéro 3, pp. 487-503.

Cohen (Samy), 1994, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Vème République*, Paris, Fayard.

Cohen (Samy), 1998, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in Smouts (Marie-Claude), *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*, Paris, Presses de Science Po.

Cohen (Samy) (dir.), 1999, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF.

Cohen (Samy), 2002, *Les diplomates : négocier dans un monde chaotique*, Paris, Autrement.

Cohen (Samy), 2003, *La résistance des États*, Paris, Seuil.

Cohen (Samy), 2004, « Le pouvoir des ONG en question », *Le Débat*, 128, pp. 57-76.

Cohen (Samy), 2005, « Les États et les "nouveaux acteurs" », *Politique Internationale*, n°107, pp. 409-424. Article en ligne: « les États face aux "nouveaux acteurs" », http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/Cohen_Etats_face_nouveaux_acteurs.pdf

Commaille (Jacques), Jobert (Bruno), 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

Commaille (Jacques), 2006, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie), Ravinet (Pauline) (dir.), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2ème éd., pp. 415-423.

Coser (Lewis), 1982, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF.

Cooper (Robert), 1996, *The Post Modern State and the World Order*, Londres, Demos.

Crawford (Neta), 2002, *Argument and Change in World Politics : Ethics Decolonization and Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press.

Crozier (Michel), 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris Seuil.

Crozier (Michel), Thoenig (Jean-Claude), 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. XVI, n° 1, pp. 3-32.

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

D'Albion (Jean), 1991, *Une France sans défense*, Paris, Calman-Lévy.

Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), 2001, « Travailler sur l'humanitaire par entretien. Retour sur une méthode », *Mots, les langages du politique*, 65, pp. 117-135.

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) (dir.), 2004, *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan.

Dauvin (Pascal) (dir.), 2010, *La communication des ONG humanitaires*, Paris, L'Harmattan.

Devin (Guillaume), 2002, « La diplomatie d'État vue par les ONG », in Cohen (Samy), 2002, *Les diplomates. Négociateur dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, pp. 100-109.

Dewey (John), 1984, *Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, traduction française 2003.

Dobry (Michel), 1986, *Sociologie des crises politiques. Dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP.

Dobry (Michel), 1995, « Les processus de transition à la démocratie. Édito », *Cultures et Conflits*, 17, pp. 3-8.

Dobry (Michel), 1995, « Les causalités de l'improbable et du probable. Notes à propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale », *Cultures et Conflits*, 17, pp. 9-25

Dodier (Nicolas), « 1993, « Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, 62, CNET, pp. 65-85.

Doise (Jean), Vaïsse (Maurice), 1992, *Diplomatie et outil militaire, 1871-1991*, Paris, Seuil.

Dollfus (Olivier), 1997, *La mondialisation*, Paris, Presses de Science Po.

Doucine (Michel), 2002, « Société civile internationale et diplomatie : l'exception française », in Cohen (Samy), 2002, *Les diplomates. Négocier dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, pp. 85-99

Dreyfus (Françoise), 2002, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de *Notre État* », *Politix*, Vol. 15, N° 59, pp. 171-194.

Dreyfus (Françoise), Eymeri (Jean-Michel) (dir.), 2006, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica.

Droit et société, 2003, « La gouvernance : une approche transdisciplinaire », n°54.

Duran (Patrice), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Droit et Société.

Duran (Patrice), 2001, « L'action publique, un procès sans Sujet », in Coll., *Sociologies du travail : quarante ans après*, Paris, Elsevier, pp. 113-124.

Duran (Patrice), 2009, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique* 2009/2, Vol. 59, pp. 303-344.

Durkheim (Émile), 2007 (1ère éd. 1893), *De la division du travail social*, Paris, PUF.

Edelman (Murray), 1964, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press (édition de 1976)

Edelman (Murray), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.

Edelman (Lauren B.), Suchman (Mark C.), 1997, « The Legal Environments of Organizations », *Annual Review of Sociology*, Vol. 23, pp. 479-515.

Eisinger (Peter K.), 1973, « The Conditions of Protest Behaviour in American Cities », *American Political Science Review*, 67 (1).

Enguéléguélé (Stéphane), 1998, « Les communautés épistémiques pénales et la production législative en matière criminelle », *Droit et Société*, n°40, pp. 563-581.

Eymeri (Jean-Michel), 2002, « Définir la « position française » dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay (Olivier) et Smith (Andy) (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pp. 149-175.

Eymeri (Jean-Michel), 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, pp. 47-77.

Fassin (Didier), 2001, « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences sociales et santé*, 19 (4), pp. 5-34

Fassin (Didier), 2006, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », *Vacarme*, « Politique non gouvernementale », 34, pp. 15-19.

Fassin (Didier), 2010, *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, EHESS.

Favre (Pierre), 1992, « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in Favre (Pierre) (dir.), *Sida et politique*, Paris L'Harmattan, pp. 5-37.

Ficet (Joël), 2009, « Regard sur la naissance d'un militantisme identitaire : syndicalisme judiciaire, identités professionnelles et rapport au politique dans la magistrature française 1945-1986 », *Droit et société* 2009/3, n° 73, pp.703-723.

Fillieule (Olivier), Blanchard (Philippe), Agrikoliansky (Eric), Bandler (Marko), Passy (Florence), Sommier (Isabelle), 2004, « L'altermondialisation en réseau. Trajectoires militantes, multipositionnalité et formes de l'engagement : les participants du contre-sommet du G8 d'Evian », *Politix*, n° 68, pp. 13-48.

Finnemore (Martha), 1996, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », in Katzenstein (Peter), *The Culture of National Security*, New-York, Columbia University Press, pp.153-185.

Foucault (Michel), 1971, « Nietzsche, la généalogie, l'histoire », *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, P.U.F., pp. 145-172.

Foucault (Michel), 1984, *Histoire de la sexualité 2. L'usage des plaisirs*, Paris, Gallimard.

Foucault (Michel), 2001 (1984), « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté », *Dits et écrits II. 1976-1988*, Paris, Gallimard, coll. Quarto.

Gaïti (Brigitte), 1990, « La levée d'un indicible : « l'indépendance » de l'Algérie (1956-62) », *Politix*, Vol. 3 , n° 10-11, pp. 110-123

Garraud (Philippe), 1979, « Politique électro-nucléaire et mobilisation. La tentative de constitution d'un enjeu », *Revue française de science politique*, 29 (3), pp. 448-474.

Garraud (Philippe), 1990, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, pp. 17-41.

Garrigou (Alain), 1993 « Le scandale politique comme mobilisation », in Chazel (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*, Paris PUF, pp.183-191.

Genieys (William),(dir.), 2004, *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Éditions.

Bibliographie

Gerstlé (Jacques), 2003, « Une fenêtre d'opportunité électorale », in Perrineau (Pascal), 2003, *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 27-52.

Gilbert (Claude), 1992, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophe et politique*, Paris, l'Harmattan.

Gimbert (Virginie), 2006, *L'État sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques*, thèse de doctorat, ENS Cachan

Goffman (Erving), 1974, « Perdre la face ou faire bonne figure ? Analyse des éléments rituels inhérents aux interactions sociales », *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, pp. 9-42.

Goldstein (Judith), Keohane (Robert O.), 1993, « Ideas and Foreign Policy : An Analytical Framework », in Goldstein (Judith), Keohane (Robert O.) (dir.), 1993, *Ideas and foreign policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London, Cornell University Press., pp. 3-30.

Guisnel (Jean), 1990, *Les généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La découverte.

Hall (Stuart), Critcher (Chas), Jefferson (Tony), Clarke (John N.), Roberts (Brian), 1978, *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*, London, Macmillan.

Hassenteufel (Patrick), 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hassenteufel (Patrick), 2010, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, n°157, pp. 50-58.

Hayward (Jack E.), 1985, « Les politiques industrielles et économiques », in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, « Les politiques publiques », Paris, PUF, pp. 89-153.

Hermet (Guy), 2003, « Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance », in Favre (Pierre), Hayward (Jack), Schemeil (Yves) (dir.), *Être gouverné, études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science Po, pp. 301-313.

Hirschman (Albert O.), 1970, *Défection et prise de parole*, trad.1972, Paris, réed. Fayard

Hood (Christopher), Rothstein (Henry), Baldwin (Robert) (dir.), 2001, *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press.

Irondele (Bastien), 2003, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire*, Thèse pour le doctorat en science politique, Sciences Po Paris.

Jobert (Bruno), Leca (Jean), 1980, « Le dépérissement de l'État. À propos de "l'acteur et le système" de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30 (6), pp. 1125-1170.

Jobert (Bruno), Muller (Pierre), 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Jones (Charles. O), 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, USA, Duxbury Press.

Juhem (Philippe), 1999, « La participation des journalistes à l'émergence des mouvements sociaux. Le cas de SOS-Racisme », *Réseaux* n°98, pp. 120-152.

Juhem (Philippe), 2001, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots*, 65, pp. 9-27

Juhem (Philippe), 2001, « Parler du malheur. Grammaire du discours humanitaire et constitution des angles journalistiques », colloque « ONG et action humanitaire, La Rochelle.

Kaluszynski (Martine), 1998, « Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la IIIe République », *Droit et Société*, n°40, pp. 535-562.

Keck (Margaret E.) et Sikkink (Kathryn), 1998, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, London Cornell University Press, 228 p.

Keck (Margaret), Sikkink (Kathryn), 1999, « Les réseaux de militants dans la politique internationale et régionale », *Revue internationale des sciences sociales*, 159, pp. 97-110.

Keohane (Robert), Nye (Joseph S.), 1971, « Transnational Relations and World Politics : An Introduction », *International Organization*, vol 25, n°3, *Transnational Relations and World Politics*, pp. 329-349.

Keohane (Robert), Nye (Joseph S.), 1972, *Transnational Relations and World Politics & Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Harvard, Harvard University Press & Little & Brown.

Kessler (Martine), 1999, *La politique étrangère en France : acteurs et processus*, Paris, Presses de sciences-Po

Kingdon (John), 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Glenview-Londres, Scott, Foreman&Co.

Kriesi (Hanspeter), 1995, « The Political Opportunity Structure of New Social Movements » : Its Impact and Their Mobilization », Berlin, Wissenschaftszentrum zu Berlin, in Jenkins (Craig), Klandermans (Bert) (eds), 1995, *The Politics of Social Protest*, Londres, UCL, pp. 167-198.

La Balme (Nathalie), 2002, « La politique étrangère comme politique publique », in Charillon (Frédéric) (dir.), 2002, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, pp. 167-211.

Lagroye (Jacques), 2003, « Les processus de politisation », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, chapitre 15, pp. 359-372.

Lagroye (Jacques), Siméant (Johanna), 2003, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in Favre(Pierre), Hayward (Jack), Schemeil (Yves) (dir.), *Être gouverné, études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science Po, pp. 53-71.

Bibliographie

Lagroye (Jacques), François (Bastien), Sawicki (Frédéric), 2006 (1968), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz.

Laroche (Joséphine), 1998, *Politique internationale*, Paris, LDGJ.

Lascoumes (Pierre), 1986, « Place de la justice pénale dans le règlement des conflits », *Les Affaires, ou l'art de l'ombre, les délinquances économiques et leur contrôle*, Paris, Le Centurion.

Lascoumes (Pierre), 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Lascoumes (Pierre), 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, chapitre 17, pp. 387-401.

Lascoumes (Pierre), 2004, « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], n°13-14, mis en ligne le 15 juin 2007. URL : <http://leportique.revues.org/index625.html>

Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick), « instrument », in Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie), Ravinet (Pauline) (dir.), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2ème éd., pp. 269-277.

Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick), 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Latour (Bruno), 2006 [1ère éd. 1993], « La clef de Berlin », in Latour (Bruno), 2006 *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, pp. 33-46

Laufer (Romain), Paradeise (Catherine), 1982, *Le prince bureaucrate*, Paris, Flammarion.

Laurens (Sylvain), 2009, *La politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France*, Paris, Belin.

Lavigne (Alain), 1997 « La communication gouvernementale à l'ère de la gestion de type entrepreneurial et de la médiatisation de la politique. Quelques repères théoriques nord-américains », *Quaderni*, 33, pp. 119-130.

Le Galès (Patrick), Lascoumes (Pierre) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po, 2005.

Lester (Marilyn), Molotch (Harvey), 1974, « News as Purposive Behavior : On the Strategic Use of Routine Events, Accidents, and Scandals », *American Sociological Review*, vol. 39 (1), pp. 101-112.

Linhardt (Dominique), 2008, « L'État et ses épreuves. Éléments d'une sociologie pragmatique des agencements étatiques », *Papiers de Recherche du CSI, École des Mines de Paris*.

Lipsky (Michael) 1968, « Protest as a Political Resource », *American Political Science Review*, 62 (4), pp. 1144-1158.

Lumsdaine (David Halloran), 1993, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press.

Majone (Giandomenico), 1975, « On the notion of feasibility », *European journal of political research*, 3, pp. 259-274.

Majone (Giandomenico), 1989, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press,

Majone (Giandomenico), 1994, « Décisions publiques et délibération », *Revue Française de Science politique*, vol.44, n°4, pp. 579-598.

Mathieu (Lilian), 2002, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, pp. 75-100.

Mathieu (Lilian), 2009, « Le mouvement contre la double peine », in Christophe Traïni (dir.) *Émotions... Mobilisation!*, Paris, les presses de Sciences Po, pp.37-55.

Mayntz (Renate), Derlien (Hans-Ulrich), 1989, « Party Patronage and Politicization of the West-German Administrative Elite, 1970-1987. Toward Hybridisation ? », *Governance*, 2, pp. 384-404

Mazur (Amy), 2004, « La France est-elle toujours le pays des réformes symboliques? », *Travail, genre et sociétés*, 2004/2, n°12, pp.173-181.

McAdam (Doug), 1982, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press.

McAdam(Doug), McCarthy (John), et Zald (Mayer N.), 1996, *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mc Elroy (Robert W.), 1992, *Morality and American Foreign Policy: The Role of Ethics in International Affairs*, Princeton, Princeton University Press

Milgrom (Paul), Roberts (John), 1992, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Moulin (Raymonde), Quemin (Alain), 1993, « La certification de la valeur de l'art. Experts et expertises », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 6, pp. 1421-1445.

Muller (Pierre), Surel (Yves), 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Neveu (Erik), 1994, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien.

Neveu (Erik), 1999, « Médias, mouvements sociaux, espaces publics », *Réseaux*, n°98, pp. 17-85

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

Bibliographie

Nicolas (Guy), 1993, « De l'usage des victimes dans les stratégies politiques contemporaines », *Cultures et Conflits*, 8, pp. 129-163.

Nonjon (Magali), 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, « Militantismes institutionnels », n°70, pp.89-112.

Ollivier-Yaniv (Caroline), 1997, « L'État communicant, des formes de la communication gouvernementale », *Quaderni*, 33, pp. 75-83.

Ollivier-Yaniv (Caroline), 1997, « La communication gouvernementale du point de vue des gouvernants : entretien avec Jean-Claude Colliard, réalisé par Caroline Ollivier-Yaniv, le 9 mai 1996, *Quaderni*, 33, pp. 155-168.

Onuf (Nicholas), 1989, *World of Our Making*, Columbia, University of South Carolina Press

Padioleau (Jean-Gustave), 1981, *L'opinion publique : examen critique, nouvelles directions*, Paris-La Haye, Mouton

Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.

Paradeise (Catherine), 1985, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, n° 1, pp.17-31.

Pascal (Blaise), 1977 [1670], *Pensées*, Paris, Gallimard.

Pfister (Thierry), 1985, *Le vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Paris, Hachette,.

Politix, 2005, « Militantismes institutionnels », n°70

Pollack (Michael), 1975, « L'efficacité par l'ambiguïté », *Sociologie et sociétés*, vol. 7, n° 1, p. 29-50.

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

Pritchett (Herman), 1948, *The Roosevelt court*, Chicago, Chicago University Press.

Putnam (Robert D.), 1988, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games » *International Organization*, 42, pp.427-460.

Rangeon (François), 1991, « Communication politique et légitimité », in CURAPP, *La communication politique*, Paris, PUF, 216 p.

Revel (Jacques), 1998, *Jeux d'échelle. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil.

Reynaud (Jean-Daniel), 1988, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, Vol. 29, No. 1, pp. 5-18.

Reynaud (Jean-Daniel), 1989, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

Risse (Thomas), Ropp (Stephen), Sikkink (Kathryn), 1999, *The Power of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.

Riutort (Philippe), 1994, « Grandir l'événement. L'art et la manière de l'éditorialiste », *Réseaux*, n° 76, p.61-81

Riutort (Philippe), 2007, « Sociologiser la communication politique ? A propos de quelques tendances de la science politique française », *Politique et sociétés*, vol. 26, n° 1, pp. 77-95

Rosenau (James N.), 1990, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press

Roussel (Violaine), 2002, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte & Syros, 310 p.

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.

Sarat (Austin), Silbey (Susan), 1988, « The Pull of the Policy Audience », *Law and Policy*, vol. 10, n° 2-3, pp. 97-166.

Sawicki (Frédéric), 2000, « Les politistes et le microscope », in *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP, PUF, pp. 143-164.

Sawicki (Frédéric), Siméant (Johanna), 2009, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du travail*, 51, pp. 97-125.

Schelling (Thomas C.), 1986 [1960], *La stratégie du conflit*, Paris, PUF.

Schlesinger (Philip), 1992, « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 51, pp. 75-98.

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.

Seroussi, (Julien), 2009, « Les acteurs nationaux du droit pénal international : le cas Pinochet », *L'Année sociologique* 2009/2, Vol.59, pp. 403-415.

Setbon (Michel), 1992, *Analyse des processus décisionnels en santé publique dans la lutte contre l'épidémie de SIDA. Les politiques comparées de dépistage de l'infection par le VIH en France, Grande-Bretagne et Suède*, Thèse de doctorat, IEP Paris.

Setbon (Michel), 1993, *Pouvoirs contre Sida. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil.

Shorter (Edward) et Tilly (Charles), 1973, « Les vagues de grève en France, 1890-1968 », *Annales ESC*, 28 (4), pp. 857-887

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.

Simoulin (Vincent), 2003, « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, 54, pp. 307-328.

Smith (Adam), 1976 [1793], *An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Londres, Strahan&Cadell, chapitre 10.

Smith (Steven R.), Lipsky (Michael), 1993, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Mass, Harvard University Press, Cambridge.

Snow (David), Benford (Robert), 1988, « Ideology, frame resonance, and participant mobilization », *International Social Movement Research*, 1, pp. 197-217.

Sommier (Isabelle), Fillieule (Olivier), Agrikoliansky (Éric) (dir.), 2008, *La généalogie des mouvements altermondialistes en Europe. Une perspective comparée*, Paris, Karthala.

Spanou (Calliope), 1991, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan.

Tarrow (Sidney), 1988, « National Politics and Collective Action : Recent Theory and Research in Western Europe and the United States », *Annual Review of Sociology*, 14, pp. 420-440.

Tarrow (Sidney), McAdam (Doug), Tilly (Charles), 2001, *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press.

Tilly (Charles), 1986, *La France contestée . De 1600 À Nos Jours*, Paris, Fayard.

Tilly (Charles), 2004, *Social Movements. 1768-2004*, Boulder, Colorado, USA: Paradigm Publishers.

Traïni (Christophe) (dir.), 2008, *Émotions... Mobilisation !*, Paris, Presses de Sciences-Po

Traïni (Christophe), Siméant (Johanna), 2008, « Pourquoi et comment sensibiliser à la cause ? », in Traïni (Christophe) (dir.), *Émotions ... Mobilisation !*, Paris, Presses de Science-po, pp. 11-34.

Trom (Danny), Zimmermann (Bénédicte), 2001, « Cadres et institution des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage », in Cefaï (Daniel) et Trom (Danny) (dir.) *Les formes de l'action collective*, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 281-315.

Vachez (Antoine), 2001, « Entre droit et sciences sociales. Retour sur l'histoire du mouvement *Law and Society* », *Genèses*, 45, pp.134-150.

Venesson (Pascal), 2002, « Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui », in Frédéric Charillon, (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, pp.301-330.

Weaver (Kent R.), 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), pp.371-398

Weber (Max), 1995 (1922), *Économie et société, les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket Agora.

Weber (Max), 1959, *Le savant et le politique*, Paris, Plon (1919)

Weiss (Thomas), Gordenker (Leon), 1995, *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner Publisher Inc.

Wendt (Alexander), 1987, « The agent-structure problem in international relations theory », *International Organization*, 41, pp. 335-370.

Willets (Peter), 1982, « Pressure Groups as Transnational Actors », in Willets (Peter), (dir.), *Pressure Groups in the Global System*, New York, St. Martin's Press.

Zaoui (Pierre), 2005, « De la pitié à la sollicitude », *Vacarme*, numéro 33, article en ligne <http://www.vacarme.org/article662.html>

Annexes

Annexe 1. Méthodologie de l'enquête

Liste des entretiens réalisés

Au total, 36 entretiens ont été réalisés entre novembre 2007 et janvier 2010. Ce faible nombre d'entretiens s'explique avant tout par la taille du réseau d'acteurs et reflète bien à cet égard l'idée selon laquelle le milieu du désarmement conventionnel est un « petit monde ». En revanche, beaucoup d'informations ont été recueillies par le biais d'entretiens informels, d'autant plus nombreux que notre présence sur le terrain était prolongée, et par la lecture d'un grand nombre de documents de travail et d'archives. Tous les entretiens n'ont pas été enregistrés intégralement. Cette contrainte inhérente aux terrains marqués par la culture du secret n'a pas été un obstacle pour l'enquêteur. Au contraire, elle était plutôt, pour nous, la garantie d'une parole plus libre de la part des acteurs.

Ministère de la Défense	Direction des Affaires Juridiques (DAJ)	3 entretiens
	Délégation Générale pour l'armement (DGA)	5 entretiens
	État-major des armes, division maîtrise des armements (EMA/MA)	4 entretiens
	Direction pour l'information et la communication (DICOD)	1 entretien
Ministère des Affaires étrangères	Cabinet du ministre	1 entretien
	Sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement	5 entretiens
Mission permanente de la France à	Conseillers de l'ambassadeur	2 entretiens

la Conférence du Désarmement		
ONU	Secrétariat du GEG de la CCAC	1 entretien
Sénat	Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	1 entretien
	Attaché parlementaire	1 entretien
ONG	Handicap International	6 entretiens
	Amnesty International	1 entretien
	Comité directeur de l'ICBL	1 entretien
	Comité directeur de la CMC	1 entretien
	<i>Human Rights Watch</i>	1 entretien
	CICR	1 entretien
	Consultant indépendant	1 entretien

De manière générale, les entretiens ont porté essentiellement sur le déroulement du processus d'Oslo, sur les méthodes de travail, les modalités d'échange avec les autres acteurs. Les questions sur les parcours professionnels ont en général fait l'objet de réponses évasives et relativement courtes de la part des enquêtés qui m'ont répondu plusieurs fois qu'ils « ne voyaient pas en quoi cela pouvait nous intéresser pour le sujet ». Nous n'avons pas insisté, étant donné parfois le peu de temps que ces acteurs avaient à nous consacrer.

Liste des documents consultés

Documents officiels

Grand (Camilie), 2009, « La Convention sur les armes à sous-munitions et le processus d'Oslo. Une négociation atypique », *Annuaire français de relations internationales*, La Documentation française, Bruylant, vol.X, pp. 681-697.

Handicap International, 2003, *Les systèmes d'armes à sous-munitions. État des lieux*.

Handicap International, 2006, *Fatal Footprint : l'impact humanitaire des bombes à sous-munitions dans le monde*.

Les armes à sous-munitions, Rapport d'information de M. Jean-Pierre PLANCADE et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, fait au nom de la commission des affaires étrangères, n° 118 (2006-2007), 13 décembre 2006.

Archives du Groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC, de 1998 à 2008

Liste des documents consultés à la division maîtrise des armements de l'état-major des Armées

Archives du processus CCAC :

3ème conférence des hautes parties contractantes Genève 7-17 novembre 2006

Rapport de la troisième conférence d'examen

Compte rendu de l'EMA/MA

Réunion du groupe d'experts gouvernementaux de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques 19-23 juin 2007

Compte rendu de l'EMA/MA

Mandat de négociation sur les ASM novembre 2007

Réunion du groupe d'experts gouvernementaux de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques 14-19 janvier 2008

Instructions du département

Comptes rendus de la délégation française

Compte rendu de mission de la DG

Compte rendu de l'EMA/MA

Réunion du groupe d'experts gouvernementaux de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques 7-11 avril 2008

Instructions du département

Compte rendu de l'EMA/MA

Compte rendu de mission de la DGA

Réunion du groupe d'experts gouvernementaux de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques 7-25 juillet 2008

Instructions diplomatiques

Télégrammes diplomatiques

Compte rendu de la délégation française

Compte rendu de mission de la DGA

Compte rendu de l'EMA/MA

Réunion du groupe d'experts gouvernementaux de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques 1er- 5 septembre 2008

Instructions diplomatiques
Télégrammes diplomatiques
Compte rendu de la délégation française
Compte rendu de l'EMA/MA

Réunion du groupe d'experts gouvernementaux de la convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques 3-7 novembre 2008

Instructions diplomatiques
Télégrammes diplomatiques
Compte rendu EMA/MA

Archives du processus d'Oslo :

Conférence de Vienne décembre 2007

Préparation de la conférence de Vienne
Instructions du MAE
Déclaration française le 6 décembre 2007
Compte rendu Défense 11 décembre 2007
Compte-rendu de la délégation française 14 décembre 2007

Conférence de Wellington 18-22 février 2008

Comptes-rendus journaliers de la délégation française à Wellington
Instructions MAE 21 février
Compte rendu de l'EMA/MA du 25 février 2008
Fiche pour le CEMA : point de situation sur les armes à sous munitions après la conférence de Wellington
Compte rendu de la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, sous direction des questions multilatérales et du désarmement

Conférence de Dublin 19-30 mai 2008

Télégramme d'instruction
Déclarations françaises à la Conférence de Dublin
Compte rendu EMA

Annexe 2 : Chronologie de la mobilisation transnationale

1943

L'URSS et l'Allemagne utilisent pour la première fois des armes à sous-munitions.

Années 1960-1970

Les forces américaines font un usage intensif d'armes à sous-munitions au Laos, au Vietnam et au Cambodge. Selon le CICR, il subsiste au Laos entre 9 et 27 millions de sous-munitions non explosées, et 11 000 personnes ont été tuées ou blessées par ce type d'arme, dont plus de 30% d'enfants. Une estimation basée sur les statistiques de l'armée américaine indique que plus de 87 000 armes à sous-munitions ont été utilisées au Cambodge.

1967

C'est à Bertrand Russell et à Jean-Paul Sartre que l'on doit les premières dénonciations publiques des armes à sous-munitions. Dans le cadre de leur combat contre la guerre du Vietnam, ils organisent un tribunal d'opinion pour juger les « crimes de guerre de l'armée américaine ». Le 15 novembre, ils déclarent l'administration américaine « *coupable d'avoir commis une agression selon les termes de la loi internationale, de recourir à des armes prohibées par la loi, dont des bombes à fragmentation* ».

1973

Israël utilise des armes à sous-munitions contre des camps d'entraînement de groupes armés non-étatiques près de Damas, en Syrie.

1975-1988

L'armée marocaine utilise des armes à sous-munitions contre des groupes armés non-étatiques au Sahara Occidental.

1976

Du 28 janvier au 26 février, l'Algérie, l'Autriche, l'Égypte, le Liban, le Mali, la Mauritanie, le Mexique, la Norvège, le Soudan, la Suède, la Suisse, le Venezuela et la Yougoslavie évoquent pour la première fois le problème des armes à sous-munitions, en soumettant au Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) un projet d'interdiction des armes incendiaires, des « **armes antipersonnel à fragmentation** », des fléchettes, des projectiles de petit calibre particulièrement dangereux et des mines antipersonnel.

1978

Israël utilise des armes à sous-munitions dans le Sud du Liban.

1979-1989

L'armée soviétique utilise des armes à sous-munitions en Afghanistan. Les groupes armés non-étatiques en font également usage, à une échelle plus réduite.

1982

Au Liban, Israël utilise des armes à sous-munitions contre les forces syriennes et des groupes armés non-étatiques. La même année, aux Malouines (îles Falkland), l'aviation britannique largue des armes à sous-munitions sur des positions de l'infanterie argentine.

1986-1987

Au Tchad, selon certaines sources, l'aviation militaire française largue des armes à sous-munitions sur une piste aérienne libyenne à Wadi Doum. L'armée libyenne utilise aussi des armes à sous-munitions.

1991

Pendant la première guerre du Golfe, les Etats-Unis et leurs alliés (France, Arabie Saoudite, Royaume-Uni) larguent par aviation plus de 61 000 armes à sous-munitions contenant 20 millions de sous-munitions sur l'Irak, le Koweït et l'Arabie Saoudite. Si l'on ajoute les armes à sous-munitions lancées par artillerie, on estime à 30 millions le nombre total de sous-munitions utilisées durant ce conflit.

1992

Entre 1992 et 1994, utilisation en Angola, et au Nagorno-Karabakh, où au moins 162 lieux sont pollués par des sous-munitions.

Entre 1992 et 1995, l'armée yougoslave et des groupes armés non-étatiques utilisent des armes à sous-munitions durant la guerre civile en Bosnie-Herzégovine. L'aviation de l'OTAN largue deux bombes de type CBU-87.

Entre 1992 et 1997, pendant la guerre civile, des armes à sous-munitions sont utilisées au Tadjikistan.

1994

En Tchétchénie, l'armée russe utilise des armes à sous-munitions contre des groupes armés non-étatiques jusqu'en 1996.

1995

Les 2 et 3 mai, en Croatie, des groupes armés non-étatiques utilisent des armes à sous-munitions pour attaquer des civils à Zagreb. Le gouvernement croate soutient que l'armée serbe a également utilisé des armes à sous-munitions.

1996-1999

L'armée soudanaise utilise des armes à sous-munitions au Sud-Soudan.

1997

En Sierra-Leone, les forces nigériennes de maintien de la paix mandatées par l'ECEMOG utilisent des armes à sous-munitions dans la ville de Kenema.

En décembre, le Comité Central des Mennonites (MCC) publie son rapport « *Drop Today, Kill Tomorrow: Cluster Munitions as Inhumane and Indiscriminate Weapons* ».

1998

L'Éthiopie et l'Erythrée échangent des tirs d'armes à sous-munitions. L'Éthiopie attaque l'aéroport d'Asmara tandis que l'Erythrée attaque l'aéroport de Mekele. L'Éthiopie largue en outre des armes à sous-munitions sur la province du Gash-Barka dans l'Ouest de l'Erythrée.

En 1998 et 1999, l'armée yougoslave utilise des armes à sous-munitions en Albanie, à l'instar des forces de l'OTAN qui conduisent six attaques par armes à sous-munitions.

Entre 1998 et 2003, des armes à sous-munitions sont utilisées par des belligérants non identifiés dans le village de Kasu, en territoire de Kabalo, République démocratique du Congo.

1999

Pendant la guerre du Kosovo, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni utilisent des armes à sous-munitions. 1765 bombes, contenant près de 295 000 sous-munitions, sont ainsi larguées sur le Kosovo entre le mois de mars et le mois de juin.

En juin, avant même que les premiers réfugiés ne commencent à regagner le Kosovo, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) met en place d'importants programmes d'aide alimentaire, d'assistance médicale et de sensibilisation aux dangers des mines afin de réduire les risques courus par les réfugiés se trouvant à l'extérieur de la province. Le CICR et les autres organisations nationales et internationales présentes sur place constatent alors que **les mines terrestres ne constituent en aucun cas les seuls « pièges explosifs de l'après-guerre »**. Elles soulèvent notamment le fait que d'autres munitions non explosées, telles que **les armes à sous-munitions, font autant de victimes parmi les civils que les mines terrestres**. A la fin des hostilités, l'OTAN estime à 10% le taux d'échec des sous-munitions utilisées pendant les opérations.

Human Rights Watch publie un premier rapport en juin: « *Ticking Time Bombs: NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia* ».

En décembre, Human Rights Watch est la première organisation non gouvernementale à demander un moratoire pour stopper l'emploi de ces armes, dans un document distribué aux délégués présents aux réunions de la Convention sur Certaines Armes Classiques (CCAC).

2000

En mars, l'UNMACC (United Nations Mine Action Coordination Center) estime que le taux d'échec des sous-munitions de type RBL 755 utilisées pendant la guerre du Kosovo, est de l'ordre de 11 à 12%.

En août, le CICR publie un rapport sur les restes explosifs de guerre *Explosive Remnants of War : Cluster Bombs and Landmines in Kosovo*. Landmine Action UK publie également « *Cluster Bombs: the Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions* ».

En septembre, le CICR organise une réunion sur les restes explosifs de guerre à Nyon, Suisse.

En novembre, Mennonite Central Committee fait paraître un nouveau rapport sur les armes à sous-munitions : « *Clusters of Death* ».

Le 11 décembre, le CICR remet au comité préparatoire de la Conférence d'examen de la Convention sur Certaines Armes Classiques un rapport dans lequel il donne une **définition des restes explosifs de guerre comme étant « des mines terrestres, des sous-munitions dispersées par des bombes en grappe aéroportées ou des systèmes basés à terre et d'autres munitions non explosées »**. A cette occasion, il présente également une série de mesures juridiques pour tenter de résoudre les problèmes posés par la question des restes explosifs de guerre.

2001

Les 29 et 30 mars, un atelier sur les restes explosifs de guerre réunit à la Haye 62 participants, représentant 21 pays ainsi que le CICR. Cet échange de vues informel organisé à l'initiative du gouvernement néerlandais aboutit à l'identification de différents types de restes explosifs de guerre, parmi lesquels les « munitions en grappe ». Les résultats de cette réflexion sont ensuite évoqués lors de la deuxième session du comité préparatoire de la Convention sur Certaines Armes Classiques, qui se déroule en avril à Genève. **La question se pose alors de savoir si le problème des armes à sous-munitions doit faire l'objet d'une réglementation spécifique ou bien si elle doit être traitée dans une perspective plus large, englobant tous les restes explosifs de guerre.**

En mars, Mines Action Canada (MAC) appelle à un moratoire sur la production, la vente, le transfert et l'utilisation des armes à sous-munitions, et appelle le gouvernement canadien à refuser de participer à des exercices ou des campagnes dans le cadre d'alliances, pendant lesquels ces armes seraient utilisées.

En avril, 42 ONG appellent à un moratoire sur les bombes à fragmentation à l'occasion de la réunion préparatoire à la conférence de révision de la Convention de l'ONU sur les armes inhumaines à Genève.

Le 14 juin, le Parlement norvégien adopte une résolution demandant aux Etats de parvenir à un accord international d'interdiction des armes à sous-munitions.

En juin, 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 et d'autres engins non explosés. Dans ce rapport, il avance l'idée que **les sous-munitions auraient fait autant de victimes que les mines antipersonnel** et que parmi les victimes, tués ou blessés, on compte 4,9 fois plus de risques que ce soit des enfants de moins de 14 ans.

C'est dans ce contexte d'une préoccupation grandissante des dommages causés par les sous-munitions non explosées qu'éclate la guerre en Afghanistan en octobre. De nombreuses sous-munitions sont tirées lors des interventions militaires. Dirigées sur des bases militaires, des troupes ou des infrastructures, elles font un nombre important de victimes au sein de la population civile.

Human Rights Watch publie à ce sujet un rapport intitulé « *Cluster Bombs in Afghanistan* ».

En décembre, le Parlement européen adopte une résolution sur les armes à sous-munitions et les restes explosifs de guerre.

Du 11 au 21 décembre, la deuxième Conférence des Etats Parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques se tient à Genève. Elle décide de réunir un groupe d'experts gouvernementaux pour débattre des moyens de faire face à la **question des restes explosifs de guerre**. Dans cette perspective, le Groupe est chargé d'étudier les facteurs, les mesures appropriées et les propositions touchant la question et de se pencher sur la question des mines autres que les mines antipersonnel.

2002

En mars, Landmine Action publie un rapport intitulé « *Explosive Remnants of War: Unexploded Ordnance and Post-Conflict Communities* ».

Du 21 au 24 mai, le Groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur Certaines Armes Classiques se réunit à Genève et met en place deux séances de travail, l'une sur les restes explosifs des guerres, l'autre sur la question des mines autres que les mines antipersonnel. C'est au sein du groupe d'experts sur les restes explosifs de guerre qu'est abordée la question des sous-munitions non explosées, suivant ainsi une approche globale, telle qu'elle est défendue par le CICR, le Centre International de Déminage Humanitaire de Genève (CIDHG) et par les ONG.

En novembre, le Centre International de Déminage Humanitaire de Genève (CIDHG) 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* ». Le CICR confirme ses conclusions établies à l'issue du conflit au Kosovo : si les accidents par mines sont plus nombreux que les accidents par sous-munitions, le risque léthal est plus grand lorsqu'il s'agit de sous-munitions que de mines antipersonnel.

En décembre, dans « *Fatally Flawed: Cluster bombs and Their Use by the United States in Afghanistan* », Human Rights Watch recense 1 228 bombes d'aviation à sous-munitions tirées par l'armée américaine en Afghanistan, ce qui représente 248 056 sous-munitions dispersées durant la période de conflit.

En décembre, la réunion des États parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques décide de reconduire dans ses fonctions le Groupe de travail du Groupe d'experts gouvernementaux sur les restes explosifs de guerre. Elle le charge pour l'année 2003 de :

- négocier un instrument sur les mesures à prendre après les conflits pour réduire les risques découlant des restes explosifs de guerre. Ces mesures seraient fondées sur une définition large couvrant la plupart des types de munitions explosives, à l'exception des mines ;

- d'examiner l'application des principes existants du droit international humanitaire et poursuivre des travaux complémentaires sur les mesures préventives à adopter pour améliorer la conception de certains types particuliers de munitions, **y compris les sous-munitions**, afin de réduire les risques de voir de telles munitions devenir des restes explosifs de guerre et poser ainsi des problèmes humanitaires.

2003

Pendant le conflit de 2003 en Irak, l'armée américaine utilise des armes à sous-munitions. Dans « *Off Target : The Conduct of War and Civilians Casualties in Iraq* », Human Rights Watch estime que l'armée américaine aurait utilisé entre 1,7 à 2 millions de sous-munitions, qui s'ajoute à celles utilisées en 1991 pendant la guerre du Golfe en Irak. Human Rights Watch et Handicap International estiment que 2477 armes à sous-munitions ont été larguées entre le 20 mars et le 9 avril, ce qui représente au total 27 574 sous-munitions. Entre mars et septembre 2003, Human Rights Watch recense 695 victimes.

En avril, Pax Christi Irlande organise un débat à Dublin sur les restes explosifs de guerre. Les ONG présentes décident de fonder une coalition internationale pour dénoncer les armes à sous-munitions.

En juin, en réaction aux événements récents du Kosovo, d'Afghanistan et d'Irak, des organisations non gouvernementales se réunissent en Irlande pour manifester leur volonté de faire interdire les armes à sous-munitions. L'idée d'une coalition, à l'image de l'ICBL pour la campagne contre les mines antipersonnel, est alors évoquée. Austrian Aid for Mine Victims, Handicap International, Human Rights Watch, Landmine Action UK, Landmine Struggle Unit, Mennonite Central Committee, Mines Action Canada, Nepalese Campaign to Ban Landmines, Pax Christi Ireland, Pax Christi Netherlands et Russian Campaign to Ban Landmines se rassemblent pour appeler de leurs vœux une interdiction de l'utilisation, de la production et du transfert des armes à sous-munitions tant que les problèmes humanitaires causés par ces armes perdurent. Elles réclament également une augmentation des ressources allouées pour l'assistance aux victimes ainsi qu'une responsabilité accrue des États en termes de marquage, de dépollution, de prévention des risques, d'information et d'assistance aux victimes.

En juin également, lors d'une réunion du groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur Certaines Armes Classiques, 81 ONG, dont celles mentionnées plus haut, appellent à un « *mandat pour négocier un instrument juridiquement contraignant pour des mesures spécifiques à ces armes lors de la réunion des États Parties plus tard dans l'année. Etant donné les problèmes particuliers causés par les armes à sous-munitions,*

nous continuons à appeler à un arrêt de l'utilisation, de la production et du commerce de ces armes tant que leurs problèmes humanitaires ne sont pas résolus ». Le Groupe de travail sur les restes explosifs de guerre de la Convention sur Certaines Armes Classiques est reconduit dans ses fonctions en 2004. Le mandat reste identique à celui rédigé en décembre 2002.

En septembre, Handicap International publie son premier rapport sur les armes à sous-munitions : « *Les systèmes d'armes à sous-munitions / Etat des lieux* ». L'association fait état des dégâts humanitaires causés par les armes à sous-munitions, en revenant sur les conflits récents du Kosovo et d'Afghanistan, et en publiant des témoignages sur la situation en Irak. Le rapport évoque également les débats existants entre les différentes ONG sur la position à adopter. La question se pose surtout de savoir quelle interdiction revendiquer.

Le 13 novembre, Austrian Aid for Mine Victims, Handicap International, Human Rights Watch, Landmine Action UK, Landmine Struggle Unit, Mennonite Central Committee, Mine Action Canada, the Nepalese Campaign to Ban Landmines, Pax Christi Ireland, Pax Christi Netherlands et the Russian Campaign to Ban Landmines réunissent 80 associations non gouvernementales à La Haye. Elles donnent alors naissance à la **Cluster Munition Coalition** (Coalition internationale contre les sous-munitions) pour coordonner leurs actions dans la perspective d'une **campagne internationale pour l'interdiction des armes à sous-munitions**. Elles publient un appel international à un moratoire sur les armes à sous-munitions.

Le 27 novembre, le Groupe de Travail du Comité Permanent Inter-Agences des Nations Unies appelle à un gel de l'utilisation des armes à sous-munitions.

Le 28 novembre, les Etats parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques adoptent le protocole V sur les restes explosifs de guerre. Ce faisant, ils s'engagent à procéder à la destruction de tous les restes explosifs de guerre après les conflits sur les territoires qu'ils contrôlent. De nombreux pays estiment alors que l'adoption de ce nouvel instrument constitue une solution satisfaisante au problème des sous-munitions, alors que la question spécifique des armes à sous-munitions n'est jamais abordée dans ce protocole.

En décembre, Human Rights Watch sort son rapport « *Off Target: the Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq* ».

2004

Dan Church Aid organise une conférence à Copenhague les 18 et 19 mars sur les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions, intitulée « Cluster Bombs: Effective Weapons or Humanitarian Foe? ». En marge de cette conférence, un atelier de réflexion sur la campagne de la CMC rassemble 82 ONG de 21 pays différents.

En juillet, le groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur Certaines Armes Classiques organise deux ateliers, sur les restes explosifs de guerre et sur les mines autres que mines antipersonnel (MAMAP). L'atelier sur les restes explosifs de guerre poursuit ses réflexions dans deux directions :

2. examiner les améliorations techniques susceptibles de réduire les risques de restes explosifs de guerre.

3. identifier si le respect du droit humanitaire existant suffit à protéger les populations civiles pendant les conflits.

Le 28 octobre, le Parlement européen adopte une nouvelle résolution appelant à un moratoire sur l'utilisation, le stockage, la production, le transfert et l'exportation des armes à sous-munitions, et à la négociation d'un instrument international juridiquement contraignant sur l'utilisation des armes à sous-munitions.

En novembre, la réunion des États parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques reconduit une fois de plus le Groupe de travail sur les restes explosifs de guerre dans ses fonctions en 2005. Le mandat reste identique à celui rédigé en décembre 2002.

2005

Le 2 février, le réseau Handicap International lance un appel à l'interdiction totale des armes à sous-munitions.

En février, le Danemark annonce l'arrêt de l'acquisition de nouvelles armes à sous-munitions.

Le 7 avril, Handicap International Belgique, Human Rights Watch et Netwerk Vlaanderen organisent à Bruxelles un briefing sur les banques et entreprises européennes impliquées dans la production et le financement des armes à sous-munitions. Cet événement recueille un intérêt médiatique important.

Le 14 avril, suite à ce briefing, le sénateur belge Philippe Mahoux dépose une proposition de loi au Parlement belge interdisant les « bombes à fragmentation ». Cette proposition de loi est amendée le 28 juin, lors d'une audition de la Commission des affaires étrangères et de la défense, afin de remplacer le terme de « bombe à fragmentation » par celui d'« arme à sous-munitions ».

En juin, le Fonds de pension gouvernemental norvégien exclut les investissements de huit entreprises étrangères impliquées dans la production d'armes à sous-munitions. D'autres entreprises seront exclues en 2006 et 2008.

En juin, l'Observatoire des Transferts d'Armements, Agir Ici et Handicap International publient le rapport *Les sous-munitions et l'Union européenne*, qui recensent les États et entreprises produisant et commercialisant les armes à sous-munitions dans les pays européens.

Le 7 juillet, le Sénat belge adopte à l'unanimité le projet de loi d'interdiction des armes à sous-munitions.

Ce même jour, le Parlement européen adopte une résolution appelant à une interdiction des investissements dans la production de mines antipersonnel et d'armes à sous-munitions.

En août, Pax Christi Netherlands publie un rapport intitulé « *Cluster Weapons: Necessity or Convenience ?* »

Du 2 au 12 août a lieu une réunion du groupe d'experts gouvernementaux des Etats parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques. A cette occasion, l'archevêque Silvano Maria Tomasi, observateur permanent du Saint-Siège à la Convention de 1980, demande l'élimination des armes à sous-munitions. En dépit des prises de positions en faveur d'un moratoire international sur les sous-munitions, les États parties reconduisent pour 2006 le mandat confié au groupe d'experts gouvernementaux. La priorité est donnée à la thématique des MAMAP (« mines autres que les mines antipersonnel »).

En septembre, la pétition de Handicap International contre les armes à sous-munitions a atteint les 100 000 signatures.

Le 7 octobre, une réunion internationale de la CMC se tient à Paris pour discuter des stratégies de campagne et de lobbying auprès des gouvernements.

En octobre, suite notamment aux Pyramides de chaussures organisées dans toute la France, la pétition de Handicap International atteint les 200 000 signatures.

En novembre, lors de la réunion des Etats Parties de la Convention sur Certaines Armes Classiques, les Etats présents évitent à nouveau de s'emparer de la question des armes à sous-munitions, malgré les pressions de la CMC.

2006

Le 19 janvier, le Parlement européen appelle à « l'éradication » des armes à sous-munitions dans sa résolution sur le handicap et le développement.

Le 16 février, suite notamment à la mobilisation par Handicap International Belgique des parlementaires belges, **la Belgique vote une loi d'interdiction totale des armes à sous-munitions**. La loi oblige à la destruction totale des stocks d'ici 2009.

En juin, la **Norvège** adopte un **moratoire sur l'emploi des armes à sous-munitions** en attendant une revue des stocks. Des tests effectués sur les sous-munitions M85 révèlent un taux d'échec plus élevé que celui annoncé par le producteur. L'argument pèse en faveur de leur interdiction.

Le 28 juin, la coalition au pouvoir en Allemagne porte une résolution au Parlement prévoyant :

4. de soutenir un règlement international interdisant les armes à sous-munitions avec un taux d'échec supérieur à 1% ;
5. une destruction des armes à sous-munitions détenues par l'Allemagne dont le taux d'échec est supérieur à 1% ;
6. l'arrêt de la production des armes à sous-munitions et la recherche de nouvelles alternatives ;
7. l'arrêt de l'acquisition de nouvelles armes à sous-munitions.

Le gouvernement allemand appelle à des négociations internationales et à une interdiction des armes à sous-munitions identifiées comme dangereuses sur le plan humanitaire.

Du 19 au 23 juin, à l'occasion des travaux du groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur Certaines Armes Classiques, une opposition apparaît désormais nettement entre les pays défavorables à une discussion spécifique sur les armes à sous-munitions et les pays en faveur d'une focalisation sur les armes à sous-munitions.

En juillet, le Parlement autrichien adopte une résolution pour demander au gouvernement de soutenir la préparation d'un nouveau protocole de la Convention sur Certaines Armes Classiques sur les armes à sous-munitions ou « d'un autre instrument juridique international ».

En juillet – août, un conflit armé éclate entre l'armée israélienne et les combattants du Hezbollah au Sud du Liban. Selon le centre de coordination anti-mines de l'ONU, plusieurs millions de sous-munitions auraient été déversées entre le 12 juillet et le 14 août, dont plusieurs centaines de milliers n'auraient pas explosé à l'impact.

En août, l'ONU dénonce l'utilisation des armes à sous-munitions au Liban. Kofi Annan déclare ainsi que « *ce genre d'armements ne devrait pas être utilisé dans des zones civiles. J'ai demandé aux autorités israéliennes de nous donner des cartes et des indications sur l'endroit où ces bombes ont été larguées de sorte qu'on puisse les localiser afin de protéger les civils (...) Nous devons agir rapidement pour les neutraliser* ».

En septembre, lors de la réunion préparatoire aux travaux de la Convention sur Certaines Armes Classiques et de la conférence d'examen, le conflit du Sud Liban n'est pas évoqué. La CMC organise en parallèle des réunions sur la situation et fait état des dégâts causés par l'utilisation des armes à sous-munitions au Sud Liban. Ces présentations suscitent un grand intérêt de la part des délégués présents.

En Allemagne, les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération économique et du Développement appellent à une interdiction. Le 28 septembre, le Parlement allemand adopte une résolution dans laquelle il appelle de ses vœux un accord international interdisant les armes à sous-munitions. Cette résolution prévoit également que l'armée allemande cesse d'acquérir de nouvelles armes à sous-munitions.

Le 1^{er} octobre, Landmine Action UK publie un nouveau rapport, « *Foreseeable harm: The use and impact of cluster munitions in Lebanon* ».

Le 25 octobre, l'Autriche, le Saint-Siège, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Suède proposent que la Convention sur Certaines Armes Classiques adopte un mandat de négociation d'un instrument juridiquement contraignant pour traiter le problème des dommages humanitaires causés par les armes à sous-munitions.

Le 2 novembre, Handicap International Belgique publie un rapport préliminaire « *Fatal Footprint: l'impact humanitaire des bombes à sous-munitions dans le monde* ». Ce rapport fait état des dégâts causés par ces armes sur les populations civiles dans 23 pays et territoires. En procédant au recensement et à l'identification systématique des victimes, cette étude conduite de juillet à octobre 2006 met en évidence que 98% des victimes recensées d'armes à sous-munitions sont des civils.

Le 4 novembre, la population libanaise se mobilise pour la première fois contre les armes à sous-munitions pour interpeller la communauté internationale sur la nécessité de faire interdire ces armes en organisant une journée d'action à Beyrouth, avec le soutien de Handicap International, Norwegian People's Aid et Unicef.

La **3^{ème} Conférence de la Convention sur Certaines Armes Classiques**, organisée par l'ONU du 7 au 17 novembre, marque un tournant majeur dans l'histoire de la campagne contre les armes à sous-munitions. Dans son discours d'ouverture, le secrétaire général

des Nations Unies, Kofi Annan et le CICR appellent les pays à renoncer à l'utilisation de ces armes et à trouver des solutions efficaces pour limiter leur impact sur les populations civiles. Pourtant, malgré la volonté affichée par un grand nombre d'États de résoudre la question des armes à sous-munitions, le consensus nécessaire à l'ouverture d'un mandat de négociation sur le sujet ne peut être trouvé. De nombreux pays mettent l'accent sur l'entrée en vigueur du Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre et s'opposent à toute perspective d'interdiction spécifique.

L'Argentine, l'Autriche, le Costa Rica, la République Tchèque, le Danemark, l'Allemagne, le Saint-Siège, la Hongrie, l'Irlande, le Liechtenstein, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Pérou et la Bosnie expriment alors leur souhait de voir aboutir un traité international sur les armes à sous-munitions. De concert avec la CMC, ils déplorent ouvertement l'absence de mandat spécifique sur les armes à sous-munitions.

C'est à cette occasion que la Norvège, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, annonce sa décision d'organiser une conférence internationale sur les armes à sous-munitions en vue de l'adoption d'un traité avant la fin de l'année 2008.

En réaction à l'initiative norvégienne, certains pays parmi lesquels l'Australie, la Chine, le Japon, le Pakistan, la Russie et les Etats-Unis rallient la proposition du Royaume-Uni de poursuivre les négociations au sein de la Convention sur Certaines Armes Classiques

Le 12 novembre, le protocole V à la Convention sur Certaines Armes Classiques relatif aux restes explosifs de guerre, entre en vigueur.

2007

En février, l'Autriche annonce un moratoire sur l'utilisation des armes à sous-munitions. La Bosnie-Herzégovine annonce également un moratoire sur l'utilisation des armes à sous-munitions, ainsi que l'arrêt de la production et la destruction prochaine des stocks.

Landmine Action publie son rapport « *Cluster Munitions in Kosovo: Analysis of Use, Contamination and Casualties* ».

Netwerk Vlaanderen publie un rapport sur les investissements des groupes bancaires dans les entreprises d'armes à sous-munitions, « *Explosive Investments, Financial Institutions and Cluster Munitions* ».

Les 22 et 23 février, **la Norvège organise une conférence à Oslo** et appelle les États à négocier en parallèle de la Convention sur Certaines Armes Classiques pour aboutir à un traité international d'interdiction des armes à sous-munitions. La **déclaration d'Oslo**, adoptée par 46 des 49 Etats participants, appelle à une interdiction des armes à sous-munitions qui causent des dégâts inacceptables d'ici la fin de l'année 2008. Cette conférence marque le début de ce qu'on appellera « le processus d'Oslo ».

Le 1^{er} mars, dans la lignée de la loi d'interdiction des armes à sous-munitions votée en février 2006 en Belgique, la chambre des représentants de Belgique vote une loi interdisant les investissements dans la production, l'utilisation et le stockage des armes à sous-munitions et des mines antipersonnel.

Le 14 mars, à l'occasion de la première conférence régionale sur les armes à sous-munitions en Asie du Sud-est, le Cambodge rejoint l'appel d'Oslo pour l'interdiction des armes à sous-munitions.

En avril, le CICR accueille une réunion d'experts sur les armes à sous-munitions à Montreux, en Suisse.

En mai, Handicap International publie un document intitulé « *Témoignages contre les bombes à sous munitions : les BASM, une arme efficace à 98% contre les civils* », ainsi que « *Circle of Impact: the Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities* ». Ce rapport, qui fait suite à *Fatal Footprint* publié l'année précédente, met en avant le fait que 98% des victimes recensées des armes à sous-munitions sont des civils.

Norwegian People's Aid (NPA) publie un rapport sur les bombardements d'armes à sous-munitions en Serbie et au Kosovo, « *Yellow Killers: The Impact of Cluster Munitions in Serbia and Montenegro* ».

Du 23 au 25 mai, le Pérou accueille la Conférence de Lima sur les armes à sous-munitions, à laquelle 67 Etats participent. Elle représente la seconde étape du processus d'Oslo, et s'inscrit dans le processus préparatoire permettant aux États, aux organisations internationales ainsi qu'aux ONG de négocier sur les éléments principaux en vue de l'adoption d'un futur traité. Les discussions portent essentiellement sur la définition des armes à sous-munitions ainsi que sur l'importance de l'assistance aux victimes. La conférence met en avant le clivage entre États ayant la volonté d'adopter un traité ambitieux et ceux négociant dans le sens d'un texte moins contraignant.

La Hongrie adopte un moratoire sur les armes à sous-munitions. La Suisse annonce également un moratoire sur la production, l'utilisation, le transfert et le stockage de certains modèles d'armes à sous-munitions.

En juin, les Pays-Bas annoncent un moratoire sur les armes à sous-munitions et l'arrêt de la production.

Le 27 juillet, en Italie, les membres de la commission des affaires étrangères de la chambre des députés désignent unanimement le processus d'Oslo comme le forum de négociation le plus approprié pour aboutir à un traité interdisant les armes à sous-munitions. Cette décision intervient alors que certains pays, engagés dans les négociations, (dont la France et l'Allemagne) remettent en cause la légitimité du processus engagé par la Norvège, préférant un retour des discussions dans les cadres diplomatiques plus « classiques » de la Convention sur Certaines Armes Classiques.

En septembre, Handicap International Belgique lance le projet "Ban Advocates" qui réunit et soutient un groupe de survivants d'armes à sous-munitions afin qu'ils puissent s'engager dans des actions de plaidoyer pour la mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions. Ils collaborent avec la CMC et prennent part au processus d'Oslo.

Les 4 et 5 septembre, une conférence régionale, tenue au Costa Rica, marque une étape importante vers une interdiction internationale des armes à sous-munitions. Cette conférence est destinée à sensibiliser les pays d'Amérique Latine à la problématique de ces armes et les inviter à rejoindre le processus actuellement en cours pour un Traité

d'interdiction. La quasi-totalité des pays d'Amérique latine participe à cette conférence et 17 des 18 pays présents acceptent de rejoindre le processus en cours.

Le 8 septembre, la première Pyramide de chaussures canadienne est organisée à Montréal par Handicap International.

Le 25 septembre, l'une des deux chambres parlementaires suisses, le Conseil national, vote une initiative parlementaire visant à une interdiction des armes à sous-munitions.

En octobre Handicap International présente son exposition *Clearing for Peace. Effacer la guerre*, photographies de Stuart Freedman sur le déminage au sud Liban.

La Croatie annonce un moratoire sur les armes à sous-munitions.

Les 3 et 4 octobre, 22 pays affectés (Afghanistan, Albanie, Angola, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Tchad, DR Congo, Croatie, Ethiopie, Guinée Bissau, Iraq, Kuwait, Laos, Liban, Monténégro, Serbie, Sierra Leone, Soudan, Tadjikistan, Uganda, Vietnam, Yémen) se réunissent à Belgrade pour définir une position commune dans le cadre des négociations du processus d'Oslo. Cette conférence de Belgrade vise à faire entendre la voix des pays affectés et des victimes lors de la Conférence de Vienne.

Handicap International Luxembourg organise le 6 octobre sa 9ème Pyramide de chaussures. L'association recueille ainsi près de 1 000 signatures contre les armes à sous-munitions qui portent à plus de 10 000 le nombre de citoyens luxembourgeois engagés contre ces armes.

Le 25 octobre, le Parlement européen adopte une résolution appelant tous les Etats à stopper immédiatement l'utilisation, la production et l'exportation des armes à sous-munitions tout en s'engageant dans le processus d'Oslo en vue d'aboutir à un traité d'interdiction.

Le 29 octobre, avec le soutien de la Norvège, Handicap International organise à Paris un atelier sur l'assistance aux victimes, qui réunit une vingtaine de spécialistes de la société civile, notamment de pays affectés, et des organisations internationales pour s'accorder sur les recommandations à formuler aux Etats concernant l'inclusion de l'assistance aux victimes dans la future convention. Cet atelier aboutira au document « *Recommandations pour l'assistance aux victimes dans un traité d'interdiction des bombes à sous-munitions* », qui sera distribué à la Conférence de Vienne en décembre, et servira très largement de base au langage utilisé dans le texte définitif de la convention.

Le 30 octobre, la Belgique organise une conférence régionale sur les armes à sous-munitions à Bruxelles, qui réunit 47 pays européens mais également la Russie, les Etats-Unis et le Canada en tant qu'observateurs. Les Etats-Unis y déclarent qu'ils ne soutiennent pas une « interdiction totale » des armes à sous-munitions. La Bulgarie et la Turquie y expriment pour la première fois leur soutien au processus d'Oslo. La Croatie annonce qu'elle retire du service ses stocks d'armes à sous-munitions hérités de l'ex-Yougoslavie, et qu'elle va mettre en place un moratoire. Plusieurs Etats soutenant traditionnellement la Convention sur Certaines Armes Classiques, comme la France, l'Italie, la République tchèque ou la Lituanie, affirment que le processus d'Oslo est le cadre adéquat pour aboutir à un traité international en 2008.

Le 5 novembre, la CMC organise sa première journée d'action contre les armes à sous-munitions, à laquelle 40 campagnes nationales prennent part dans le monde.

Du 7 au 13 novembre, les Etats présents à la Conférence des Etats parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques échouent à s'accorder sur un mandat de négociation pour un instrument juridiquement contraignant sur les armes à sous-munitions, et décident à la place de « négocier une proposition ».

Le 9 novembre, le **Luxembourg** adopte un **projet de loi visant l'interdiction de la fabrication, de la vente, de l'acquisition, du stockage, du transport et de l'utilisation des armes à sous-munitions**.

Le 27 novembre, l'**Autriche** adopte **une loi interdisant la conception, la production, la possession, le transfert et l'utilisation d'armes à sous-munitions**.

En décembre, l'ONG norvégienne NPA, le Centre norvégien de recherche sur la défense, et Colin King Associates publient un rapport intitulé « *M85: An Analysis of Reliability* ». Ce rapport montre que le taux d'échec annoncé par le producteur des sous-munitions M85 n'est pas celui constaté sur le terrain lors des bombardements au Sud Liban à l'été 2006. Il remet ainsi définitivement en question l'approche de plusieurs pays producteurs qui consistent à autoriser les armes à sous-munitions ayant un taux d'échec faible.

Le Secrétaire Général des Nations Unies Ban Ki-Moon appelle à une interdiction des armes à sous-munitions qui causent des dommages inacceptables aux populations civiles.

Du 5 au 7 décembre, la **Conférence de Vienne** réunit 138 Etats. La question des victimes est placée sur le devant de la scène afin de souligner la nécessité d'allouer tous les moyens nécessaires pour que les victimes directes, mais aussi leurs familles et les communautés affectées par ces armes puissent exercer pleinement leurs droits. L'Autriche profite de cette conférence pour annoncer l'adoption par le Parlement d'une loi d'interdiction des armes à sous-munitions.

2008

En février, la Conférence de Wellington, quatrième conférence du processus d'Oslo, réunit 106 Etats, des membres de la société civile et des victimes de 38 pays. A l'issue de la conférence, 82 Etats signent la Déclaration de Wellington appelant la négociation d'un traité fort et sans compromis à Dublin au mois de mai.

HRW publie un rapport intitulé « *Flooding South Lebanon: Israel's Use of Cluster Munitions in Lebanon in July and August 2008* ».

Du 29 mars au 1 avril, la Zambie accueille la Conférence régionale de Livingstone sur les armes à sous-munitions. Sur les 39 Etats africains participants, 38 signent la « Déclaration de Livingstone », où ils s'engagent à négocier une interdiction complète des armes à sous-munitions lors de la Conférence de Dublin en mai. Seule l'Afrique du Sud refuse de signer la déclaration, souhaitant des exceptions à l'interdiction.

En avril a lieu la réunion du groupe d'experts gouvernementaux des Etats Parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques sur la question des armes à sous-munitions.

Le *New Zealand Superannuation Fund* annonce le retrait de ses investissements des entreprises qui produisent des armes à sous-munitions.

Un appel des responsables religieux pour une interdiction internationale des armes à sous-munitions est publié dans de nombreux journaux à travers le monde. Il est signé par plus de 100 responsables religieux, dont notamment le Révérend Desmond Tutu ou Sœur Emmanuelle.

Les 16 et 17 avril, le Mexique organise la conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes sur les armes à sous-munitions à Mexico. Tous les Etats présents, à part la Colombie, annoncent leur soutien à la déclaration de Wellington et leur intention de participer à la conférence de négociation de Dublin.

Le 19 avril est organisée la journée mondiale d'action contre les armes à sous-munitions de la CMC, à laquelle des militants prennent part dans 53 pays.

Les 24 et 25 avril, les pays d'Asie du Sud-Est se réunissent sous les auspices du CICR à Bangkok, Thaïlande, pour une conférence régionale sur les armes à sous-munitions. De nombreux pays annoncent qu'ils prendront part à la conférence de négociation de Dublin.

Le 18 mai, le Pape Benoît XVI lance un appel depuis Gênes en faveur de l'adoption d'une convention internationale contre les armes à sous-munitions, qualifiées d' « engins meurtriers » mettant en danger les populations civiles.

Du 19 au 30 mai se tient la **Conférence de Dublin**. Cette conférence de négociation est la dernière étape du processus d'Oslo avant la signature d'un texte à Oslo en décembre 2008. A l'issue de la conférence, **107 Etats adoptent le texte d'un traité international d'interdiction des armes à sous-munitions**. Après des négociations intenses et difficiles, l'adoption de ce texte à l'unanimité met de côté les discussions sur l'utilité militaire et la fiabilité technique des armes à sous-munitions, et reconnaît que la protection des populations civiles doit passer en premier. Le texte contient des clauses particulièrement fortes concernant l'assistance aux victimes et la dépollution des territoires affectés. Cependant, certains points du traité soulèvent l'inquiétude des ONG, à commencer par le principe d'interopérabilité : les Etats signataires peuvent participer à des actions militaires conjointes avec des Etats qui utiliseraient des armes à sous-munitions, consacrant l'influence des Etats-Unis sur le processus. La présence et l'influence des « Ban Advocates » de plusieurs pays (Afghanistan, Cambodge, Ethiopie, Laos, Liban, Serbie, Tajikistan, Vietnam,...) est d'une grande importance et mène à un texte novateur en ce qui concerne l'assistance aux victimes.

A l'issue de la conférence, la CMC et Mines Action Canada lancent la pétition du Traité des peuples.

En juillet a lieu la réunion du groupe d'experts gouvernementaux des Etats parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques. Un mémorandum du secrétaire d'Etat à la Défense américaine annonce que les Etats-Unis prévoient d'utiliser ses stocks d'armes à sous-munitions jusqu'à 2018. Après cette date, les Etats-Unis se réservent le droit d'utiliser encore les armes à sous-munitions ayant un taux d'échec inférieur à 1 %.

Le 11 juillet, en Espagne, le Conseil des ministres se prononce en faveur de l'instauration immédiate d'un moratoire unilatéral sur les armes à sous-munitions.

Le 6 août, le ministre de la Défense japonais annonce la destruction des stocks des forces armées japonaises.

En août, la Russie et la Géorgie utilisent des armes à sous-munitions en Ossétie du sud. Cette utilisation est fortement dénoncée par les ONG de la CMC, ainsi que par certains Etats comme l'Irlande ou la Norvège.

Le même mois, les membres de la CMC organisent dans le monde des veillées et d'autres actions pour marquer le deuxième anniversaire du bombardement par armes à sous-munitions au Sud-Liban.

En septembre, la quatrième session du groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur Certaines Armes Classiques se tient à Genève.

Les 18 et 19 septembre, la Bulgarie organise la Conférence régionale de Sofia sur la Convention sur les armes à sous-munitions, à laquelle participent dix Etats de la région, dont de nombreux Etats affectés. Le premier jour de la conférence, la CMC lance un appel solennel à tous les Etats pour la signature de la Convention.

Les 29 et 30 septembre, la Conférence régionale de Kampala sur la Convention sur les sous-munitions, organisée par l'Ouganda, réunit 42 Etats africains pour discuter de la Convention sur les armes à sous-munitions. Plusieurs pays sont représentés au niveau ministériel. La CMC est fortement présente grâce à la participation de 80 militants de 26 pays. A l'issue de la conférence, les Etats participants adoptent le Plan d'Action de Kampala, qui affirme l'engagement du continent africain à soutenir la Convention et appelle tous les Etats africains à la rejoindre. Pendant la conférence, 29 Etats annoncent leur intention de signer la Convention.

Du 20 au 22 octobre, le Laos accueille la Conférence régionale d'Asie du Sud Est sur la Convention sur les armes à sous-munitions à Xiengkhouang. Le Laos et le Cambodge notamment annoncent leur intention de signer la Convention.

Les 29 et 30 octobre, la Conférence sur les armes à sous-munitions des responsables religieux d'Europe est organisée à Sarajevo, en Bosnie-Herzégovine, par Religions for Peace, le Conseil européen des responsables religieux pour la paix, et Handicap International. A l'issue de la conférence, les responsables religieux adopte une déclaration soutenant une interdiction totale des armes à sous-munitions comme une « responsabilité morale », et appelant tous les Etats à signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention sur les armes à sous-munitions.

Du 27 octobre au 2 novembre se tient la semaine mondiale d'action de la CMC. Des actions sont organisées dans 74 pays, pour appeler tous les Etats à signer la Convention sur les armes à sous-munitions en décembre à Oslo.

Le 1er octobre, le Ban Bus (« Bus pour l'interdiction ») de la CMC commence son périple à travers 18 pays européens, de Belgrade à Oslo, afin de les convaincre de signer la Convention en décembre et de sensibiliser les populations européennes au problème des armes à sous-munitions. Il arrivera à Oslo le 2 décembre, veille de l'ouverture à la signature de la Convention.

Le 7 novembre, l'Equateur organise la Conférence régionale de Quito sur la Convention sur les armes à sous-munitions. Cette conférence réunit 20 pays d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que des représentants du CICR, des Nations Unies et de la CMC. De nombreux pays annoncent leur intention de signer la Convention en décembre à Oslo.

Les 11 et 12 novembre, le Liban organise la Conférence régionale de Beyrouth. A cette occasion, le ministre des Affaires étrangères libanais annonce l'intention du Liban de signer la Convention à Oslo.

Du 10 au 15 novembre, la conférence d'examen de la Convention sur Certaines Armes Classiques se tient à Genève. Encore incapables de trouver un consensus sur un protocole concernant les armes à sous-munitions, les Etats parties décident finalement de rédiger un nouveau mandat de discussion pour le groupe d'experts gouvernementaux pour 2009. La Convention sur les armes à sous-munitions est renforcée en tant que seule option possible pour traiter la question humanitaire des armes à sous-munitions.

Le 20 novembre, la Norvège vote à l'unanimité une loi nationale qui interdit l'utilisation, la commercialisation, la production, l'acquisition, le stockage ou le transfert d'armes à sous-munitions. Cette loi lui permet à la fois de signer la Convention et de déposer son instrument de ratification.

Ce même-jour, le Parlement européen adopte une résolution portant sur la nécessité de l'entrée en vigueur de la convention sur les armes à sous-munitions avant fin 2008.

Le 2 décembre, l'Irlande promulgue sa loi nationale sur les armes à sous-munitions et les mines antipersonnel. La législation interdit de manière claire et sans ambiguïté les investissements dans la production d'armes à sous-munitions.

Les 3-4 décembre, la cérémonie de signature de la Convention sur les armes à sous-munitions est ouverte à Oslo, Norvège. 94 pays signent le traité, sur un total de 122 pays participants. 45 ministres sont présents pour signer en personne la Convention. La Norvège, l'Irlande, la Sierra Leone et le Saint Siège ratifient immédiatement la Convention.

Plus de 250 militants de la CMC sont présents pour cette cérémonie dont des Ban Advocates.

2009

En janvier, l'ONG Norwegian People's Aid publie un rapport « *Report on the Impact of Unexploded Cluster Submunitions in Serbia* ». Il définit l'ampleur du problème en Serbie, offre une identification des zones contaminées et permet une analyse de l'impact des armes à sous-munitions sur la situation socio-économique en Serbie et des études de cas.

Le 12 janvier, la Tunisie signe la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 11 mars, le président des Etats-Unis Barack Obama signe le texte législatif interdisant d'exporter les sous-munitions américaines ayant un taux d'échec supérieur à 1%. De facto, c'est la quasi-totalité des armes à sous-munitions américaines qui ne pourront plus être exportées.

Le 18 mars, un événement spécial visant à encourager l'universalisation de la Convention est organisé au siège des Nations Unies.

Profitant de cette occasion, le Laos dépose ses instruments de ratification et la République Démocratique du Congo signe la Convention.

Le 18 mars, le ministère de la Défense annonce que l'Espagne a terminé la destruction de ses stocks (4 724 armes à sous-munitions totalisant 223 261 sous-munitions⁴³⁴).

Le 2 avril, l'Autriche ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 14 avril, Human Rights Watch sort un rapport sur l'utilisation des armes à sous-munitions par la Russie et la Géorgie au cours du conflit qui a opposé ces deux pays pendant une semaine à propos de l'enclave séparatiste de l'Ossétie du Sud. Intitulé « *A Dying Practice: Use of Cluster Munitions by Russia and Georgia in August 2008* » il démontre les dégâts humanitaires causés par ces armes et rappelle la nécessité de parvenir à une interdiction globale de ces armes.

En mai, lors de la destruction des derniers stocks de sous-munitions CB-250K de la Colombie, le ministre de la Défense déclare que ces armes ont été utilisées dans le passé « *pour détruire des pistes d'atterrissage et des camps clandestins tenus par des groupes armés illégaux* ».

Le 1er mai, la CMC reçoit le Tipperary International Peace Award au cours d'une cérémonie en Irlande.

Le 6 mai, le Mexique ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 7 mai, le Parlement luxembourgeois adopte le projet de loi portant approbation de la Convention sur les armes à sous-munitions qui interdit complètement l'utilisation, la commercialisation, la production, le transfert et le stockage des armes à sous-munitions ainsi que leur financement en connaissance de cause. L'interdiction du financement des armes à sous-munitions fait du Luxembourg l'un des leaders de la Convention sur la question du désinvestissement.

Le 29 mai, Human Rights Wantch et Landmine Action publient le rapport « *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice* ». Il renseigne sur l'engagement des Etats dans le processus d'Oslo et leurs politiques et pratiques au regard des obligations de la Convention.

Du 29 mai au 4 juin, la CMC organise la Semaine d'action contre les bombes à sous-munitions, pendant laquelle des militants de 58 pays appellent les gouvernements à signer et ratifier la Convention à travers différentes actions.

En juin, l'Allemagne modifie sa loi sur le contrôle des armes de guerre pour assurer la mise en œuvre nationale des obligations de la Convention. La loi n'interdit pas explicitement l'interdiction du financement des armes à sous-munitions.

Le 2 juin, le Niger ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 11 juin, deux députés genevois déposent auprès des deux Chambres fédérales helvètes une motion visant à interdire toute participation financière à la production d'armes interdites par la Loi Fédérale sur le Matériel de Guerre (LFMG). Cette motion s'inscrit dans le cadre de la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions et porte également sur les mines antipersonnel, déjà inscrites dans la loi suisse.

⁴³⁴ Chiffres : *Cluster Munition Monitor 2010*, www.the-monitor.org

Le 12 juin, la Jamaïque signe la Convention sur les armes à sous-munitions. Le même jour, à la suite d'une campagne d'e-mail de la CMC ciblant cinq Etats non signataires, le Nigéria signe la Convention.

Le 16 juin, l'Albanie ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 17 juin, l'Espagne ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Les 25-26 juin, se tient la Conférence de Berlin sur la destruction des armes à sous-munitions. Première conférence internationale depuis la cérémonie de signatures à Oslo, 87 Etats signataires y participent, ainsi qu'un Etat non-signataire (Azerbaïdjan). De nombreux Etats font des déclarations sur les progrès réalisés concernant la ratification et la destruction de leurs stocks.

Le 8 juillet, l'Allemagne ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 10 juillet, le Luxembourg et Saint-Marin ratifient la Convention sur les armes à sous-munitions. Le Japon adopte un projet de loi visant l'interdiction de la production d'armes à sous-munitions et réglementant leur possession. La loi interdit la production et la possession d'armes à sous-munitions et affirme l'obligation du Japon de détruire ses stocks. La loi n'interdit pas explicitement l'utilisation, le transfert et le stockage de ces armes.

Le 14 juillet, le Japon ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 12 août, la Zambie ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 17 août, la Croatie ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 19 août, la Slovénie ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 2 septembre, Handicap International Belgique publie « *Voices from the Ground* ». Il s'agit de la première étude sur la perception que les victimes de mines antipersonnel et d'engins non explosés, dont les sous-munitions, ont de leur quotidien. L'étude a été conduite avec l'aide des associations membres de la Campagne internationale pour interdire les mines (ICBL).

En parallèle de l'Assemblée Générale annuelle des Nations Unies, la Cérémonie annuelle des Traités des Nations Unies se tient en septembre. A cette occasion, Chypre et Saint-Vincent-et-les-Grenadines signent tous deux la Convention sur les armes à sous-munitions le 23 septembre, pendant que d'autres déposent leurs instruments de ratification : Malte et l'Uruguay le 24 septembre, la France et le Burundi le 25 septembre.

Les 14-15 septembre, le Chili organise une conférence régionale à Santiago sur la Convention sur les armes à sous-munitions. A l'exception du Honduras, tous les Etats signataires d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que six Etats non-signataires (l'Argentine, la Dominique Républicaine, Saint-Christophe-et-Nevis, le Suriname, Trinité et Tobago, et le Venezuela) participent à cette conférence.

En octobre, IKV Pax Christi et Netwerk Vlaanderen publient la première édition d'un rapport intitulé « *Worldwide Investments in Cluster Munitions – A Shared Responsibility* » analysant le comportement d'institutions financières vis-à-vis des producteurs d'armes à sous-munitions, ainsi que les législations sur l'investissement dans

la production et le commerce d'armes à sous-munitions en cours de développement dans différents pays.

Le 7 octobre, le Malawi ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 8 octobre, la Macédoine ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 9 octobre, l'Albanie et la CMC organisent un événement de promotion de la Convention en marge de l'atelier régional de Tirana sur le Traité d'interdiction des mines antipersonnel.

Le 20 octobre, au cours du débat thématique sur certaines armes classiques de l'Assemblée Générale des Nations Unies, la Chine soutient que la Convention sur Certaines Armes Classiques est la plateforme « la plus appropriée » pour traiter de la question des armes à sous-munitions.

Le 21 octobre, un événement spécial visant à l'universalisation de la Convention est organisé au siège des Nations Unies.

Le 28 octobre, Haïti signe la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 2 novembre, le Nicaragua ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 10 novembre, la République dominicaine signe la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 12 novembre, l'Irak signe la Convention sur les armes à sous-munitions. La CMC considère que c'est un message fort pour ses voisins du Moyen-Orient.

Les 16 et 17 novembre, l'Indonésie organise la conférence régionale de Bali sur la promotion et l'universalisation de la Convention sur les armes à sous-munitions. 21 Etats y participent, dont neufs non signataires : le Bangladesh, le Cambodge, la Malaisie, la Mongolie, le Myanmar (Birmanie), le Sri-Lanka, le Timor oriental, la Thaïlande, et le Vietnam.

Le 24 novembre, la Colombie annonce avoir terminé la destruction de ses stocks d'armes à sous-munitions. La Colombie a détruit 72 armes à sous-munitions totalisant 10 832 sous-munitions⁴³⁵ et, en accord avec ses déclarations précédentes, choisit de ne pas conserver de stocks à des fins d'entraînement ou de recherche.

Le 10 décembre, la Nouvelle-Zélande vote à l'unanimité le projet de loi d'interdiction des armes à sous-munitions.

Le 15 décembre, le Cameroun signe la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 22 décembre, la Belgique et la Nouvelle-Zélande ratifient la Convention sur les armes à sous-munitions.

Au cours de la Deuxième Conférence d'Examen de la Convention sur les mines antipersonnel (le Sommet de Carthagène pour un monde sans mine), du 29 novembre au

⁴³⁵ Chiffres : *Cluster Munition Monitor 2010*, www.the-monitor.org

4 décembre, de nombreux gouvernements font des déclarations sur leurs progrès réalisés concernant la signature et la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions.

2010

Le 25 janvier, le Monténégro ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 12 février, le Danemark ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 16 février, le Burkina Faso et la Moldavie déposent leurs instruments de ratification aux Nations Unies, permettant ainsi d'enregistrer la 30^{ème} ratification nécessaire à l'entrée en vigueur de la Convention sous les six mois.

En mars, la Colombie confirme que ses forces armées ont utilisé des armes à sous-munitions dans le passé suite aux allégations de son ministre de la Défense en mai 2009, mais ne précise ni la quantité ni la période.

Le 10 mars, le Conseil national Suisse accepte les deux motions Maury Pasquier et Hiltbold qui demandent d'interdire toute participation financière dans la production des armes mutilantes prohibées dans la Loi Fédérale sur le Matériel de Guerre (LFMG).

Le 25 mars, le projet de loi britannique d'interdiction des armes à sous-munitions reçoit la sanction royale et entre en vigueur dans la loi nationale.

Les 25 et 26 mars, l'Afrique du Sud organise la Conférence régionale africaine sur l'universalisation et la mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions. 33 pays y participent, dont neuf non signataires : l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Libye, l'île Maurice, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland et le Zimbabwe. À la clôture de la conférence, l'Afrique du Sud indique que le message clef reste l'importance de ratifier la Convention avant la première Conférence des États parties prévue en novembre 2010.

En conclusion de la Conférence des États parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques en avril, certains États signataires de la Convention sur les armes à sous-munitions, dont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Autriche, le Mexique, et la Norvège, remettent en cause l'utilité de continuer les discussions dans ce cadre. Ces États et d'autres encore, dont le Canada, la France, l'Irlande et la Suisse se montrent très critiques à l'égard du projet de protocole sur les armes à sous-munitions qui légitime l'utilisation des armes à sous-munitions alors que leurs dégâts humanitaires inacceptables ont été prouvés. De plus, ils mentionnent le manque de compatibilité entre le texte du projet et la Convention sur les armes à sous-munitions. D'autres consultations ont lieu en juin à Genève mais n'aboutissent pas à un accord sur les éléments principaux à inclure dans un futur protocole.

Le 13 avril, les Seychelles signent la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 19 avril, la Mauritanie signe la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 23 avril, à cent jours de l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes à sous-munitions, la CMC lance un compte à rebours au cours duquel elle cible un pays non signataire différent chaque semaine avec un éventail d'actions pour encourager les gouvernements des pays non signataires à rejoindre la Convention dans les plus brefs délais.

Le 28 avril, Samoa ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 4 mai, le Royaume-Uni ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 11 mai, l'Equateur ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 20 mai, les Seychelles ratifient la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 28 mai, le Lesotho et les Fidji ratifient la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 7 juin, Amnesty International diffuse des photographies d'un missile de croisière TLAM-D de fabrication américaine qui transportait des bombes à sous-munitions 166 BLU-97, prises semble-t-il à la suite d'une attaque contre un camp d'entraînement présumé d'Al Qaïda le 17 décembre 2009, dans le village d'Al Maajala, dans le sud du Yémen.

Du 7 au 9 juin, le Chili organise la Conférence internationale sur la Convention sur les armes à sous-munitions à Santiago. Réunissant 99 Etats (dont treize non signataires), elle a pour objectif d'encourager l'universalisation de la Convention et de promouvoir sa mise en œuvre, ainsi que d'anticiper les préparatifs de la première Conférence des Etats parties à la Convention. Le ministre des Affaires étrangères chilien, Alfredo Moreno, clôt cette rencontre en réitérant l'engagement du Chili envers la Convention et en appelant les Etats présents à soutenir l'initiative d'une zone sans armes à sous-munitions en Amérique latine. La CMC est fortement représentée lors de cette conférence avec près de 150 militants.

Le 30 juin, le Mali ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 8 juillet, le Parlement européen adopte une résolution qui supporte fermement l'universalisation du Traité d'Oslo sur les armes à sous-munitions auprès des 27 pays membres et du reste du monde.

Le 16 juillet, Antigua et Barbade signe la Convention sur les armes à sous-munitions.

Ce même-jour, le secrétaire d'Etat norvégien à la Défense, Roger Ingebrigtsen, opère la destruction du dernier stock d'armes à sous-munitions norvégiens. La Norvège a détruit 53 745 armes à sous-munitions totalisant près de 3,3 millions de sous-munitions⁴³⁶. Elle choisit de ne conserver aucun stock à des fins d'entraînement ou autre.

La France vote la loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions le 20 juillet. La loi interdit complètement l'utilisation, la production, le transfert et le stockage des armes à sous-munitions

Le 28 juillet, les Comores ratifient la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 29 juillet, la Moldavie annonce avoir terminé la destruction de ses stocks d'armes à sous-munitions par la voix de son ministre de la Défense. La Moldavie a détruit 1 385 armes à sous-munitions totalisant 27 330 sous-munitions, dont elle avait déclaré avoir hérité de l'Union Soviétique⁴³⁷.

⁴³⁶ Chiffres : *Cluster Munition Monitor 2010*, www.the-monitor.org

⁴³⁷ Chiffres : *Cluster Munition Monitor 2010*, www.the-monitor.org

Le même jour, le Portugal annonce avoir détruit ses dernières armes à sous-munitions. Au total, le Portugal a détruit 22 armes à sous-munitions totalisant 3 234 sous-munitions⁴³⁸.

Le 30 juillet, Djibouti signe la Convention sur les armes à sous-munitions.

Du 30 août au 3 septembre, les Etats parties à la Convention sur Certaines Armes Classiques se réunissent pour une semaine de délibérations au cours de laquelle deux nouveaux textes de projets – fortement influencés et soutenus par les Etats-Unis – sont distribués. Ces textes sont critiqués par les partisans de la Convention sur les armes à sous-munitions qui les trouvent trop faibles.

Le 1^{er} août, la Convention sur les armes à sous-munitions entre en vigueur, suite à la ratification de 30 Etats au 16 février 2010, **devenant ainsi un instrument international juridiquement contraignant**. Parmi ces 30 Etats, plusieurs ayant mené le processus d'Oslo (Norvège, Autriche, Saint Siège, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande), Etats affectés (Albanie, Croatie, Laos, Sierra Leone, Zambie), des pays stockeurs (Belgique, Danemark, Japon, Moldavie, Monténégro, Slovénie, Espagne), mais aussi le Burkina Faso, le Burundi, le Luxembourg, la Macédoine, le Malawi, le Nicaragua, le Niger Malte, Saint-Marin et l'Uruguay. **Ce processus d'entrée en vigueur est l'un des plus rapides pour un traité de désarmement, avec celui de la Convention d'interdiction des mines antipersonnel.**

Ce même jour, les membres de la CMC organisent différentes actions dans 82 pays pour célébrer l'entrée en vigueur de la Convention. La CMC en profite également pour appeler tous les Etats à rejoindre, mettre en œuvre et promouvoir la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 23 août, Antigua et Barbade ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 7 septembre, la Bosnie-Herzégovine ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 14 septembre, un communiqué de presse du ministère de la Défense annonce que la Belgique a terminé la destruction de son stock d'armes à sous-munitions. La Belgique a détruit 115 975 armes à sous-munitions totalisant 10 250 935 sous-munitions⁴³⁹. Elle conserve 300 armes à sous-munitions à des fins d'entraînement.

Le 21 septembre, Monaco ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 28 septembre, la Tunisie ratifie la Convention sur les armes à sous-munitions. La Tunisie est le 42^{ème} Etat à ratifier la Convention et le premier de la région Moyen-Orient/Afrique du Nord.

Le 3 octobre, Handicap International Luxembourg organise sa 10^{ème} Pyramide de chaussures et invite le public luxembourgeois à se mobiliser contre les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions. Handicap International appelle vivement les Etats à rejoindre la Convention d'Oslo et d'Ottawa.

⁴³⁸ Chiffres : *Cluster Munition Monitor 2010*, www.the-monitor.org

⁴³⁹ Chiffres : *Cluster Munition Monitor 2010*, www.the-monitor.org

Le 19 octobre le Cap Vert ratifie la Convention, Saint Vincent & Grenadines le 29 octobre, le Guatemala le 3 novembre, et le Liban le 5 novembre.

Le 1^{er} novembre paraît la toute première édition du *Cluster Munition Monitor*. Il contient un aperçu de l'évolution mondiale sur la politique d'interdiction des armes à sous-munitions, de déminage, du nombre d'accidents causés par ces armes et de l'assistance aux victimes, du soutien pour l'action anti mines ainsi que des informations spécifiques à chaque pays. Il sort à Bangkok, en amont de la première Conférence des Etats parties à la Convention d'Oslo.

Du 9 au 12 novembre, le Laos accueille la première Conférence des Etats parties à la Convention sur les armes à sous-munitions à Vientiane. 121 Etats, dont 34 non signataires y assistent. Au cours de la cérémonie d'ouverture, l'Autriche déclare avoir détruit son dernier stock d'armes à sous-munitions deux jours avant et encourage les autres Etats à suivre cette voie. Elle choisi de ne pas conserver de stock à des fins d'entraînement militaire ou de recherche. A l'issue de la conférence, les Etats adoptent le Plan d'action de Vientiane accompagnée d'une déclaration politique forte. Le Plan d'action en 66 points engage les Etats à transformer les obligations légales de la Convention en actes concrets sous les cinq ans. Près de 300 membres de la CMC sont présents.

Au 1^{er} décembre, 108 Etats avaient signé la Convention sur les armes à sous-munitions, et 48 l'avaient ratifiée⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ N.B : au 17 décembre 2010, 49 pays ont ratifié la Convention sur les sous-munitions : la Guinée-Bissau et le Panama ratifient le 29 novembre, le Chili le 16 décembre.

Annexe 3 : chronologie de la campagne d'Handicap International France

2003

Le 4 octobre, Les 9^{èmes} pyramides de chaussures d'Handicap International ont lieu dans une trentaine de villes de France. Organisées depuis 1995 en France et en Europe à l'initiative de l'association, ces pyramides sont rapidement apparues comme le rendez-vous annuel de la mobilisation citoyenne contre les mines antipersonnel. Cette 9^{ème} édition rappelle l'impérieuse nécessité d'accélérer et de renforcer les actions de déminage. Elle met également l'accent sur la thématique des munitions non explosées et des armes à sous-munitions, déjà identifiées comme constituant un grave danger pour les populations civiles.

En novembre, Handicap International participe à la création de la *Cluster Munition Coalition (CMC – Coalition internationale contre les armes à sous-munitions)* et s'engage officiellement dans la campagne auprès d'autres ONG pour appeler à une interdiction de l'utilisation, de la production et du transfert des armes à sous-munitions tant que les problèmes humanitaires causés par ces armes perdurent. Handicap International représente la CMC en France et dans plusieurs pays européens.

2004

Les 12 et 13 mars, un « colloque international des structures nationales chargées de la lutte contre les mines antipersonnel », est organisé à Paris par la Commission Nationale pour l'Élimination des Mines Antipersonnel (CNEMA). Dans ce dernier, la similitude entre les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions est notamment établi.

Le 22 septembre, le député François Rochebloine dépose la proposition de loi n°1821 visant à compléter le dispositif de contrôle et d'interdiction des mines antipersonnel, afin d'aboutir à l'interdiction d'armes ne répondant pas aux critères retenus par la Convention d'Ottawa, mais assimilables de fait à des mines antipersonnel.

Le 25 septembre, Handicap international invite les citoyens de 35 villes de France à construire les 10^{èmes} pyramides de chaussures pour demander l'interdiction des armes à sous-munitions. 63 127 personnes signent la pétition de l'association exigeant **l'interdiction d'utilisation, de production ou de transfert de sous-munitions**, tant que les problèmes humanitaires qu'impliquent ces armes n'auront pas été résolus.

2005

En mai, la campagne « Sous-munitions: des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom » est lancée par **Handicap international, Agir Ici et l'Observatoire des transferts d'armements**. De juin à octobre, ces associations interpellent le président de la République française, les parlementaires et le président de l'Union européenne pour qu'ils prennent position en faveur d'une interdiction des armes à sous-munitions.

En juillet, une campagne de mobilisation est mise en place par ces organisations sur le thème « Faites un geste contre les bombes à sous-munitions ». Elle s'accompagne d'une « pétition visuelle » à laquelle se joignent de nombreuses personnalités.

A partir du mois de juillet, de nombreux parlementaires répondent à cette campagne et manifestent leur soutien à une action en faveur d'une interdiction des armes à sous-munitions. On compte ainsi plusieurs questions parlementaires posées au gouvernement français par des députés et des sénateurs de tous bords sur la question des armes à sous-munitions.

Le 5 septembre, Handicap International rencontre l'entreprise d'armement MBDA.

Le 6 septembre, des représentants de l'association sont également reçus par le conseiller de la Défense du Premier ministre à Matignon. La position de la France consiste avant tout à prôner des améliorations techniques pour réduire les taux d'échec des sous-munitions et prendre en compte leurs conséquences humanitaires. Elle ne considère pas le problème des sous-munitions non explosées de manière spécifique et exprime le souhait de voir les négociations sur ce thème se poursuivre au sein de la Convention sur Certaines Armes Classiques. Dans une lettre adressée à Handicap International, le ministre de la Défense Michèle Alliot-Marie précise en outre que les bombes à sous-munitions sont des « *armes légales dont la possession demeure à ce jour indispensable pour nos armées* ». Elle exprime l'opposition de la France à une interdiction complète de la production, de l'utilisation et des transferts d'armes à sous-munitions.

Le 6 octobre, un colloque sur le thème des armes à sous-munitions est organisé par Handicap International au Sénat à Paris. A cette occasion, le général Jean-Jacques Scellos, représentant du ministère de la Défense explique qu'« *il ne serait pas raisonnable de renoncer inconsidérément [à ces armes]* », que les améliorations techniques des sous-munitions constituent une solution efficace pour réduire les risques résiduels sur le terrain.

Le 8 octobre, à l'occasion des 11^{èmes} pyramides de chaussures organisées dans 36 villes, Handicap International invite le public français, pour la deuxième année consécutive, à se mobiliser contre les armes à sous-munitions et à réitérer leur engagement « pour une terre sans mines » et signer la pétition « Dites non aux bombes à sous-munitions », qui exige l'interdiction de la production, de l'utilisation et du transfert des armes à sous-munitions, et un positionnement de la France en faveur d'un accord international sur la question. Elle est signée le jour-même par 71 710 personnes.

Le 9 novembre, le député communiste Georges Hage dépose la proposition de loi n°2640 visant à étendre le dispositif d'interdiction des mines antipersonnel aux armes à sous-munitions.

Entre le mois de mars et le mois d'avril, Handicap International rencontre les représentants des principaux partis politiques français dans le but de les convaincre de faire figurer l'interdiction des armes à sous-munitions dans leur programme pour la campagne présidentielle. Le Parti Communiste français, les Verts et l'UDF s'engagent en ce sens.

Le 15 mars, une proposition de loi tendant à élargir le champ d'application du dispositif de contrôle et d'interdiction des mines antipersonnel est présentée par la sénatrice Hélène Luc (Parti Communiste). Elle est alors renvoyée à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale sur la thématique.

En juin, Amnesty International France et Handicap International France lancent une campagne d'interpellation demandant au groupe d'assurances AXA de retirer l'ensemble de ses financements et investissements dans des entreprises productrices ou distributrices d'armes à sous-munitions.

En juillet, Handicap International lance la campagne médiatique sur le thème « Que fait la France ? » et le projet « NO BASM » dans les médias (internet, affiches, presse écrite, spots télévision et radio).

Le 12 septembre, Jean-Baptiste Richardier, co-fondateur et directeur général de Handicap International publie une tribune dans *Le Monde* : « Des armes à bannir au plus vite ».

Le 15 septembre, Handicap International lance un appel solennel au gouvernement français et aux candidats à l'élection présidentielle pour une interdiction des armes à sous-munitions. Cet appel, signé par plus d'une centaine de personnalités politiques, artistiques, intellectuelles et morales, est publié dans le quotidien *Libération*.

Le 21 septembre, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) rend un avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions. **La CNCDH appelle le gouvernement français à interdire la production, l'utilisation et le stockage de ces armes au niveau national et à agir en faveur d'un instrument juridiquement contraignant spécifique aux armes à sous-munitions au niveau international.** La CNCDH estime ainsi que les mesures à prendre pour apporter une réponse satisfaisante aux dangers spécifiques des armes à sous-munitions ne passent pas simplement par des améliorations techniques.

Le 30 septembre, Handicap International organise ses 12^{èmes} pyramides de chaussures dans 39 villes de France. 65 000 signatures de la pétition appelant la France à suivre l'exemple de la Belgique et à renoncer aux armes à sous-munitions sont recueillies ce jour-là, portant ainsi à 300 000 le nombre total de signatures contre ces armes.

Le 3 octobre, le député Armand Jung dépose la proposition de loi n°3345 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions.

Dans la continuité des prises de position de nombreuses personnalités en 2005, des dessinateurs se mobilisent contre les armes à sous-munitions en octobre. Parmi eux, Trondheim, Delvallé, Delvigne, Chimulus, Bengrrr, et Davy.

Le 2 novembre, à l'occasion de la sortie du rapport de Handicap International «*Fatal Footprint : l'impact humanitaire des bombes à sous-munitions dans le monde*», le

quotidien *Libération* fait sa une sur les armes à sous-munitions, avec un article intitulé « La petite bombe qui tue à retardement ».

En novembre, interpellés par Handicap International, tous les candidats à l'élection présidentielle de 2007 se déclarent favorables à une interdiction des armes à sous-munitions. Seul Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur et candidat à l'élection présidentielle de 2007, reconnaît l'impact de ces armes sur les populations civiles, mais refuse l'hypothèse d'une initiative de la France en faveur de leur interdiction. Il reprend ainsi la position du gouvernement français, déjà exprimée par Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, selon laquelle les armes à sous-munitions ne violent pas le droit international humanitaire. Dans cette logique, leur emploi doit être encadré, mais en aucune façon interdit.

Lors de la troisième Conférence d'examen de la Convention sur Certaines Armes Classiques organisée à Genève du 7 au 17 novembre, la France ne se joint pas aux 15 pays de l'Union européenne favorables à un mandat de négociation spécifique aux armes à sous-munitions. Elle ne fait en outre aucune déclaration sur sa volonté d'aboutir à un instrument interdisant ces armes. En dépit des récents événements au Liban, la France maintient sa position selon laquelle les instruments juridiques existants sont suffisants et une interdiction complète de la production, de l'utilisation et du transfert des armes à sous-munitions n'est pas nécessaire. Elle ne soutient pas non plus l'initiative de la Norvège qui lance le « processus d'Oslo », afin de parvenir, hors du cadre de la Convention sur Certaines Armes Classiques, à un traité d'interdiction des armes à sous-munitions.

Cette position française s'exprime à nouveau en décembre à l'occasion de la publication du rapport d'information de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, rédigé par les sénateurs Joëlle Garriaud-Maylam et Jean-Pierre Plancade. Handicap International dénonce à cet égard la frilosité des conclusions du rapport, qui réaffirme la position officielle de la France. Le rapport préconise, sur le plan national, de :

se conformer à des objectifs élevés de précision et de fiabilité des armes à sous-munitions,

conserver une doctrine d'emploi restrictive et respecter le droit international humanitaire de façon à minimiser les risques pour les populations civiles

Pour l'association, « *ce rapport témoigne d'une absence de prise en compte de la gravité du problème et des enjeux de respect du droit international humanitaire. Il ne propose aucune mesure efficace et immédiate* ».

Sur le plan international, le rapport recommande toutefois une implication active de la France dans les réflexions en cours sur l'encadrement international des armes à sous-munitions. Ainsi, la France doit rester « *attentive et réactive à toutes les initiatives internationales d'où qu'elles viennent* » et doit chercher à « *favoriser l'implication des principaux pays producteurs ou utilisateurs d'armes à sous-munitions qui participent à la convention sur certaines armes classiques dans un instrument à vocation universelle* »⁴⁴¹. Le rapport ouvre donc une nouvelle voie, en recommandant au gouvernement de s'engager dans les débats internationaux, au moment où vient d'être lancé le processus d'Oslo.

⁴⁴¹ Rapport d'information de M. Jean-Pierre Plancade et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, n° 118 (2006-2007) - 13 décembre 2006, p. 60. <http://www.senat.fr/rap/r06-118/r06-1181.pdf>

Le 31 octobre, la France ratifie le protocole V relatif aux restes explosifs de guerre de la Convention de 1980 sur Certaines Armes Classiques.

Le 20 décembre, jusque-là seul candidat à la présidentielle défavorable à une interdiction des armes à sous-munitions, Nicolas Sarkozy revient sur sa position et fait part, dans un courrier adressé à Handicap International, de son intention « *d'engager résolument la France dans le processus international d'interdiction* » s'il est élu.

2007

Du 20 au 24 février, la **France participe à la Conférence d'Oslo** qui lance le processus de négociations. A l'issue de cette conférence, 46 Etats, dont la France, s'engagent à négocier un instrument international juridiquement contraignant sur les armes à sous-munitions d'ici la fin de l'année 2008. Cette adoption par la France de la Déclaration d'Oslo est inattendue, tant elle a fait preuve de résistance auparavant. A l'ouverture de la conférence, la délégation française réaffirmait son attachement à la Convention sur Certaines Armes Classiques : elle demandait aux Etats prêts à négocier un instrument juridiquement contraignant sur les armes à sous-munitions de transférer les négociations dans le cadre de la Convention sur Certaines Armes Classiques, qu'elle considère comme le seul forum adéquat. Au regard de cette première déclaration, sa position à l'issue de la Conférence apparaît comme un véritable revirement, puisque la France s'engage désormais à négocier un traité d'interdiction dans le cadre du processus d'Oslo.

Le 26 février, lors de la remise du rapport annuel de la CNEMA, Handicap International remet au ministre des Affaires étrangères Philippe Douste-Blazy un livre contenant les 300 000 noms des signataires de la pétition contre les armes à sous-munitions. Le ministre confirme à cette occasion l'engagement français dans le processus d'Oslo visant à l'interdiction de ces armes. Handicap International se félicite de cette position officielle.

Le 3 mars, à l'occasion du huitième anniversaire de l'entrée en vigueur du Traité d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel, Amnesty International France et Handicap International France décident de résilier leurs contrats d'assurance avec le Groupe AXA. En effet, celui-ci n'a pas donné suite aux demandes réitérées des deux associations de cesser tout investissement direct ou indirect dans les fabricants de mines antipersonnel et d'armes à sous-munitions.

Le 12 mars, le président de la République française Jacques Chirac, dans une lettre à Handicap International, reconnaît la nécessité d'aboutir à un instrument juridique contraignant sur les armes à sous-munitions et confirme l'engagement français dans le processus engagé pour y parvenir.

En avril, un sondage IPSOS / Handicap International, réalisé à la veille de l'élection présidentielle, révèle que **87% des Français souhaitent que leur prochain président de la République interdise les armes à sous-munitions aussitôt après son élection**. Interpellés par Handicap International, Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy, les deux candidats au second tour de l'élection présidentielle française, s'engagent à soutenir l'interdiction de ces armes s'ils étaient élus.

En mai, Handicap International publie « *Témoignages contre les bombes à sous-munitions. Les BASM, une arme efficace à 98% contre les civils, témoignages* ». Dans son rapport « *Circle of Impact: the Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities* », qui complète le précédent rapport « *Fatal Footprint* » sorti en 2007,

Handicap International confirme que **98% parmi les victimes d'armes à sous-munitions recensées sont des civils.**

Au sein du nouveau gouvernement, le ministre de la Défense, Hervé Morin, et le ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, sont signataires de l'appel solennel de Handicap International pour l'interdiction des armes à sous-munitions publié dans le quotidien français *Libération* en septembre 2006. Le nouveau président de la République, Nicolas Sarkozy, s'est également déclaré favorable à un processus international d'interdiction.

Du 23 au 25 mai, la deuxième conférence du processus d'Oslo réunit 68 Etats à Lima au Pérou afin d'établir une proposition de traité. La France affiche une position ambiguë en confirmant sa volonté d'une interdiction partielle portant uniquement sur les armes les plus dangereuses. Elle exprime également son souhait de voir les négociations réintégrer le cadre plus classique de la Convention sur Certaines Armes Classiques, remettant ainsi en cause la légitimité du processus d'Oslo.

En juillet, le groupe AXA annonce qu'il retire ses investissements des entreprises productrices d'armes à sous-munitions.

Le 29 septembre, les 13^{èmes} pyramides de chaussures sont organisées par Handicap International dans 40 villes en France. 77 546 signatures de la pétition sont recueillies en une seule journée. Cette année-là, la pétition appelle la France à renoncer aussitôt aux armes à sous-munitions en déclarant un moratoire sur leur production, leur utilisation, leur commercialisation et leur transfert, à lever ses ambiguïtés quant au soutien au « processus d'Oslo » et à œuvrer à l'adoption d'un traité international d'interdiction des armes à sous-munitions en 2008.

Le 30 octobre, la France participe à la Conférence européenne sur les armes à sous-munitions organisée par la Belgique à Bruxelles, et y réitère son soutien au processus d'Oslo.

Du 5 au 7 décembre, la Conférence de Vienne réunit à nouveau les pays participants au processus d'Oslo. La position de la France se durcit en faveur d'une interdiction partielle des armes à sous-munitions. La France indique sa volonté de différencier, dans un futur traité d'interdiction des armes à sous-munitions, plusieurs types d'armes, selon des critères techniques, de fiabilité et de précision :

- *Les armes à sous-munitions les plus dangereuses, qui seraient immédiatement interdites.* Cela concerne certaines armes actuellement détenues par la France, comme les roquettes de type M26.
- *Les armes devant être interdites, à terme, parce qu'elles ont des conséquences inacceptables pour les populations civiles, mais autorisées pendant une période transitoire, sauf sur des zones fortement peuplées.* Les obus Ogre à grenades, présents dans les arsenaux français, devraient entrer dans cette catégorie.
- *Les armes à sous-munitions qui seraient autorisées,* comme les armes à sous-munitions anti-piste de type Apache et les armes à sous-munitions de type Bonus, que possède la France.

Elle compte ainsi parmi la dizaine de pays sur les 138 représentés qui tentent d'affaiblir la portée du traité. Handicap International dénonce la position française qui menace l'esprit même du processus d'Oslo.

Le 22 janvier, le ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, publie une tribune dans *Libération*. Dans cet article intitulé « Stop aux bombes à sous-munitions », le ministre évoque les dégâts humanitaires causés par ces armes sur les populations civiles. Il réaffirme que le France n'a pas utilisé ce type d'arme depuis 1991. Il met en outre l'accent sur le double travail mené en faveur de cette réduction des risques humanitaires au sein de la Convention sur Certaines Armes Classiques et au sein du processus d'Oslo, et souligne à cet égard la complémentarité des deux processus. En évoquant « *la diversité des armes en termes de précision et de fiabilité* », il place ainsi la question des définitions des armes à sous-munitions au cœur des débats du processus d'Oslo.

En réponse à cet article, Jean-Baptiste Richardier publie une tribune dans *Libération* le 31 janvier intitulée « Moratoire sur les BASM ». Revenant sur l'engagement de la France dans le processus d'Oslo et dans la Convention sur Certaines Armes Classiques, il souligne la position ambiguë de la France et ajoute qu'« *il est temps que la diplomatie française choisisse lequel des deux processus soutenir, dès lors que le premier affaiblit le second* ».

Le 7 février, dans une lettre ouverte au président français Nicolas Sarkozy, Handicap International lui demande de lever les ambiguïtés de la position française sur les armes à sous-munitions et d'adopter sans attendre le résultat du processus d'Oslo : un moratoire sur l'utilisation, la production et le stockage de ces armes.

A la conférence internationale de Wellington, du 18 au 22 février, la France prend la tête de la minorité de pays, pour la plupart producteurs et stockeurs, qui refuse une interdiction totale et sans délai des armes à sous-munitions notamment afin de conserver une partie de leurs stocks⁴⁴². La France durcit ses revendications et exprime son souhait de voir figurer dans le texte :

- des exceptions à l'interdiction fondées sur des caractéristiques techniques portant sur des mécanismes d'autodestruction, un taux d'échec inférieur ou égal à 1%, ainsi que des armes à sous-munitions à « feu direct »,
- le respect du principe d'interopérabilité, soit la possibilité de mener des opérations militaires conjointes (notamment dans le cadre de l'OTAN) avec des pays non parties au processus d'Oslo et utilisant des armes à sous-munitions,
- des périodes de transition pendant lesquelles les pays possesseurs pourraient continuer à utiliser les armes prohibées,
- des amendements afin d'affaiblir la responsabilité des anciens et futurs utilisateurs pour porter assistance aux pays affectés dans leurs opérations de dépollution.

En avril, l'association *Décllic, Agitateur de Solidarité* lance, en partenariat avec Handicap International, la campagne de mobilisation étudiante « A vous de noter » ! Il s'agit de « noter » le gouvernement sur sa position dans les négociations internationales concernant l'interdiction des armes à sous-munitions.

Le 9 avril, le député communiste André Gerin dépose une proposition de loi visant à interdire les armes à sous-munitions.

Le 17 avril, Handicap International, le député UMP Etienne Pinte et l'ambassadeur d'Irlande en France organisent une conférence-débat sur les armes à sous-munitions au Palais Bourbon à Paris. Un mois avant la Conférence de Dublin, ce débat vise à

⁴⁴² Allemagne, Australie, Canada, Danemark, Finlande, France, Italie, Japon, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse.

interpeller le gouvernement français sur l'ambiguïté de sa position dans le processus d'Oslo. En réponse aux remarques de l'association, des représentants du ministère de la Défense rappellent que la France n'a pas utilisé ou produit d'armes à sous-munitions depuis 1991. Ils continuent en revanche de réclamer l'exclusion des *sensor-fuzed weapons* (armes à acquisition de cible) et des armes à sous-munitions contenant moins de dix sous-munitions de la définition des armes à sous-munitions. Un représentant du ministère des Affaires étrangères réaffirme également que la France ne soutient pas une interdiction totale des armes à sous-munitions et que la délégation française a l'intention de négocier des exceptions dans le texte du traité d'interdiction, notamment sur la question de l'interopérabilité.

Jean-Baptiste Richardier, Directeur Général de Handicap International, avec Sladjan et Dusika Vuckovic, deux victimes serbes, remettent aux parlementaires présents le livre-pétition « Arrêtons le massacre, la République ne veut plus des BASM ! » qui rassemble le nom des 526 123 signataires de la pétition contre ces armes.

Du 19 au 30 mai, se tient la Conférence de négociation du traité sur les armes à sous-munitions à Dublin, en Irlande. La France est un des pays vice-présidents de la conférence. Le 23 mai, à mi-parcours de la conférence, le ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner et le ministre de la Défense Hervé Morin annoncent conjointement le retrait immédiat du lance-roquette M26 qui représente 90% des stocks français d'armes à sous-munitions. Le 28 mai, la France adopte, aux côtés des 106 autres Etats présents à la Conférence, le texte définitif de la Convention sur les armes à sous-munitions. Si la France a évolué positivement sur certaines questions comme l'assistance aux victimes, elle a défendu jusqu'au bout une définition des armes à sous-munitions qui lui permet tout de même de conserver les obus Bonus et les missiles Apache. Handicap International appelle à une grande vigilance sur ces types d'armes dites « intelligentes », dont l'utilisation pourrait causer des dommages humanitaires au même titre que les armes à sous-munitions interdites.

En juillet, dès le premier jour des réunions d'experts gouvernementaux de la Convention sur Certaines Armes Classiques, la France, assurant alors la présidence de l'Union européenne, exprime son souhait de voir les discussions déboucher sur des résultats concrets. Elle fait part de son inquiétude de voir la Convention sur Certaines Armes Classiques décrédibilisée par le processus d'Oslo.

Le 28 juillet, à l'occasion de la remise officielle du rapport de la CNEMA au ministre des Affaires étrangères, Jean-Baptiste Richardier, directeur général de Handicap International, propose à Bernard Kouchner une démarche conjointe entre programmes Handicap International et ambassades françaises pour promouvoir la signature du traité à Oslo en décembre.

Le 27 septembre, les 14^{èmes} pyramides de chaussures sont organisées par Handicap International dans 37 villes françaises. En une journée, 68 429 personnes signent la pétition appelant la France et les autres Etats à signer le Traité d'interdiction des armes à sous-munitions le 3 décembre 2008 en Norvège, ainsi qu'à contribuer, sans attendre aux moyens nécessaires pour l'assistance aux victimes et la dépollution des pays affectés.

A l'automne, Handicap International et le gouvernement français travaillent de concert en faveur de l'universalisation du Traité. A cet effet, dans 34 pays, les directeurs de programme de l'association se mobilisent aux côtés des ambassades françaises afin d'inciter les représentants nationaux à rejoindre le processus d'Oslo.

Dans la continuité de cette action commune, Handicap International et le ministère des Affaires étrangères français organisent une conférence de presse conjointe le 27 novembre pour annoncer la signature par la France du Traité d'Oslo. Le ministère des Affaires étrangères y réaffirme le double engagement du gouvernement dans le processus d'Oslo et la Convention sur Certaines Armes Classiques.

Le 3 décembre, Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères français, signe la Convention sur les armes à sous-munitions à Oslo. La France fait ainsi partie des 94 Etats à signer cet instrument international juridiquement contraignant. Pendant son discours, Bernard Kouchner indique qu'il appellera le nouveau président des Etats-Unis Barack Obama à signer ce traité.

Le même jour, le Groupe AXA annonce le retrait effectif de ses investissements des entreprises impliquées dans la production ou la vente de bombes à sous-munitions pour compte propre et prend position publiquement pour la première fois sur l'investissement pour compte de tiers.

2009

Le 26 février, Handicap International lance un appel au président des États-Unis, Barack Obama, afin qu'il interdise les armes à sous-munitions.

Le 17 mars, la France réintègre le commandement militaire de l'Organisation de l'Atlantique Nord (OTAN). Pour Handicap International, cette décision pose la question de l'utilisation d'armes interdites (mines antipersonnel et armes à sous-munitions), lors d'opérations conduites sous l'égide de l'OTAN, désormais décidées et définies avec l'accord de la France. De telles situations placeraient le pays en contradiction avec les règles qu'il s'est lui-même fixées.

Le 10 juin, le Conseil des ministres adopte la loi autorisant la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 20 juillet, l'Assemblée Nationale vote à l'unanimité la loi autorisant la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 17 septembre, le projet de loi autorisant la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions est voté à l'unanimité par le Sénat. A cette occasion, Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères, rappelle la nécessité pour les pays de ratifier la Convention pour permettre son entrée en vigueur au plus vite et souligne les avancées majeures du texte notamment en faveur des victimes de ces armes.

Le 21 septembre, le président Nicolas Sarkozy signe la loi autorisant la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 25 septembre, pendant l'Assemblée générale des Nations Unies, la France dépose à New York ses instruments de ratification, devenant officiellement le **20^{ème} Etat à ratifier la Convention sur les armes à sous-munitions.**

A cette occasion, Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères, fait remarquer l'engagement de la France dans ce combat et le travail d'universalisation mené en collaboration avec Handicap International.

Cette ratification intervient à la veille des 15^{èmes} Pyramides de chaussures, organisées par Handicap International le **26 septembre** dans 32 villes de France. 60 000 signatures supplémentaires de la pétition sont récoltées. Handicap International demande tout particulièrement à la France d'inciter les autres Etats, notamment membres de l'UE et de l'OTAN, à rejoindre le Traité, et de mettre à disposition les moyens nécessaires à la dépollution et à l'assistance aux victimes.

Le 9 octobre, le président américain Barack Obama se voit attribuer le Prix Nobel de la paix. A cette occasion, Handicap International appelle le Président Obama à engager les États-Unis à rejoindre la grande majorité des États ayant renoncé aux mines antipersonnel et aux armes à sous-munitions.

Le 20 octobre, à l'Assemblée générale des Nations Unies, Éric Danon, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du Désarmement, déclare que la France reste « *attachée à ce que l'on parvienne à un accord au sein de la CCW sur un 6ème Protocole sur les armes à sous-munitions, compatible avec la Convention d'Oslo et aux effets humanitaires forts.* »

Le 12 novembre, à l'occasion de la sortie du rapport de l'Observatoire des Mines 2009, et de la sortie le 18 novembre du documentaire « Pluie du Diable » de Philippe Cosson (Bacs Film en partenariat avec Handicap International), Handicap International organise une conférence de presse destinée à faire le point sur la situation des mines et des sous-munitions dans le monde, sur les enjeux de leur interdiction et interpelle le gouvernement français sur la faiblesse des fonds dédiés à l'action contre les mines et les restes explosifs de guerre lui donnant le « bonnet d'âne » des bailleurs de fonds internationaux sur la question.

Le 25 novembre, le projet de loi visant à l'élimination des armes à sous-munitions proposé par le Premier ministre François Fillon est présenté au Sénat par le ministre de la Défense Hervé Morin. Il vise à transcrire dans le droit français les dispositions de la Convention sur les armes à sous-munitions. Le projet de loi est renvoyé à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.

2010

Le seuil des 30 ratifications de la Convention sur les armes à sous-munitions est atteint le 16 février permettant ainsi son entrée en vigueur le 1^{er} août de la même année.

En avril, en amont de l'examen du projet de loi par le Sénat, Handicap International et Amnesty International France proposent des amendements au projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions et comprenant l'interdiction du financement direct et indirect dans les entreprises produisant et commercialisant des bombes à sous-munitions.

Le 6 avril, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat adopte à l'unanimité le projet de loi sur l'élimination des armes à sous-munitions. Au cours de l'examen du rapport et du texte proposé par la Commission, Hervé Morin, ministre de la Défense, déclare que la France a l'intention de finir la destruction de ses

stocks en 2016, soit deux ans avant le délai imposé par la Convention. Plusieurs amendements proposés par HI et AIF sont rejetés.

Le 15 avril, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) adopte à l'unanimité un avis sur le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions. Pour la CNCDH, l'interdiction des armes à sous-munitions comprend une interdiction du financement dans les entreprises produisant et commercialisant des armes à sous-munitions. Handicap International et Amnesty International France ont participé au groupe de travail en charge de la préparation de cet avis.

Le 21 avril, la CNCDH organise une conférence de presse relative à son avis et invite Handicap International et Amnesty International France à y participer.

Le 6 mai, le Sénat adopte à l'unanimité la proposition de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions, mais refuse une série d'amendements proposée par Handicap International et Amnesty International France, notamment celui sur l'interdiction des financements invoquant qu'il va au-delà des obligations de la Convention.

En juin, la France participe à la Conférence sur les armes à sous-munitions qui se tient à Santiago, Chili, où elle informe de sa position sur ses efforts d'universalisation et exprime sa volonté d'intensifier ce travail à l'approche de la 1^{ère} Conférence des Etats parties à la Convention sur les armes à sous-munitions.

Le 6 juillet, l'Assemblée Nationale adopte à l'unanimité le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions. Si plusieurs des amendements réclamés par Amnesty International France et Handicap International et relayés par certains députés ne sont pas acceptés, ils sont toutefois l'objet d'interprétations de la part du gouvernement. Ainsi, le gouvernement, par la voix du secrétaire d'Etat à la défense Hubert Falco, déclare officiellement que *« toute aide financière, directe ou indirecte, en connaissance de cause d'une activité de fabrication ou de commerce d'armes à sous-munitions constituerait une assistance, un encouragement ou une incitation tombant sous le coup de la loi pénale »*. Amnesty International France et Handicap International se félicitent de cette position prise par le gouvernement et lui demande de veiller à sa mise en œuvre.

Le 20 juillet, la loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions est publiée au Journal Officiel.

Le 1^{er} août, **la Convention sur les armes à sous-munitions entre en vigueur**. A cette occasion, Bernard Kouchner réaffirme l'engagement de la France en matière de lutte contre les armes à sous-munitions notamment au travers de la promotion de la Convention.

Handicap International se réjouit de cette victoire et souligne l'attitude encourageante de la France qui a notamment adopté une législation nationale avant même l'entrée en vigueur de la Convention.

Le 25 septembre, Handicap International organise les 16^{èmes} Pyramides de chaussures dans 31 villes de France. Elle récolte 45 000 nouvelles signatures de sa pétition, comptabilisant ainsi près de 800 000 signatures au total. Handicap International appelle particulièrement les Etats à respecter leurs obligations en direction de l'assistance aux victimes.

Du 9 au 12 novembre, la première Conférence des Etats parties à la Convention sur les armes à sous-munitions se tient à Vientiane, Laos, et réunit 121 Etats dont 34 non signataires.

La France annonce qu'elle complétera la destruction de son stock dans les délais impartis par la Convention soit d'ici à 2018, contrairement à la déclaration antérieure du ministre de la Défense Hervé Morin qui annonçait la fin de destruction des stocks en 2016. Elle ne se prononce pas sur la question du désinvestissement.

Annexe 4 : Texte de la Convention d'Oslo

CONVENTION SUR LES ARMES A SOUS-MUNITIONS

Les États parties à la présente Convention,
Profondément préoccupés par le fait que les populations civiles et les personnes civiles continuent d'être les plus durement touchées par les conflits armés,

Déterminés à faire définitivement cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par l'utilisation des armes à sous-munitions au moment de leur emploi, lorsqu'elles ne fonctionnent pas comme prévu ou lorsqu'elles sont abandonnées,

Préoccupés par le fait que les restes d'armes à sous-munitions tuent ou mutilent des civils, y compris des femmes et des enfants, entravent le développement économique et social, y compris par la perte des moyens de subsistance, font obstacle à la réhabilitation et la reconstruction post-conflit, retardent ou empêchent le retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, peuvent avoir des conséquences néfastes sur les efforts nationaux et internationaux dans les domaines de l'établissement de la paix et de l'assistance humanitaire et ont d'autres conséquences graves pouvant persister pendant de nombreuses années après l'utilisation de ces armes,

Profondément préoccupés également par les dangers que représentent les importants stocks nationaux d'armes à sous-munitions conservés pour une utilisation opérationnelle, et *déterminés* à assurer la destruction rapide de ces stocks,

Convaincus qu'il est nécessaire de contribuer réellement de manière efficace et coordonnée à résoudre le problème de l'enlèvement des restes d'armes à sous-munitions disséminés à travers le monde et d'en assurer la destruction,

Déterminés à assurer la pleine réalisation des droits de toutes les victimes d'armes à sous-munitions, et
reconnaissant leur dignité inhérente,

Résolus à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour fournir une assistance aux victimes des armes à sous-munitions, y compris en matière de soins médicaux, de réadaptation et de soutien psychologique, et pour assurer leur insertion sociale et économique,

Reconnaissant la nécessité de fournir une assistance aux victimes des armes à sous-munitions prenant en considération l'âge et les sexospécificités, et d'aborder les besoins particuliers des groupes vulnérables,

Ayant présent à l'esprit la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui requiert, entre autres, que les États parties à cette convention s'engagent à garantir et promouvoir la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales par toutes les personnes handicapées sans aucune discrimination fondée sur le handicap,

Conscients de la nécessité de coordonner de façon adéquate les efforts entrepris dans différentes instances pour examiner les droits et les besoins des victimes de différents types d'armes, et *résolus* à éviter toute discrimination parmi les victimes de différents types d'armes,

Réaffirmant que, dans les cas non couverts par la présente Convention ou par d'autres accords internationaux, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique,

Résolus également à ce que les groupes armés distincts des forces armées d'un État ne doivent en aucune circonstance être autorisés à s'engager dans toute activité interdite à un État partie à cette Convention,

Se félicitant du très grand soutien international en faveur de la règle internationale interdisant les mines antipersonnel, consacrée par la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction,

Se félicitant également de l'adoption du Protocole relatif aux restes explosifs de guerre, annexé à la 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, et de son entrée en vigueur le 12 novembre 2006, et *désireux* d'améliorer la protection des civils contre les effets des restes d'armes à sous-munitions dans les situations post-conflit,

Ayant à l'esprit également la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité et la résolution 1612 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies sur les enfants dans les conflits armés,

Se félicitant d'autre part des mesures prises sur les plans national, régional et mondial au cours des dernières années en vue d'interdire, de limiter ou de suspendre l'emploi, le stockage, la production et le transfert d'armes à sous-munitions,

Soulignant le rôle de la conscience publique dans l'avancement des principes de l'humanité comme en atteste l'appel à la fin des souffrances des civils causées par les armes à sous-munitions et

reconnaissant les efforts déployés à cette fin par les Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge, la Coalition contre les armes à sous-munitions et de nombreuses autres organisations non gouvernementales du monde entier,

Réaffirmant la Déclaration de la Conférence d'Oslo sur les armes à sous-munitions, par laquelle des États ont, entre autres, reconnu les conséquences graves entraînées par

l'emploi des armes à sous-munitions et se sont engagés à conclure, d'ici 2008, un instrument juridiquement contraignant qui interdirait l'emploi, la production, le transfert et le stockage d'armes à sous-munitions qui provoquent des dommages inacceptables aux civils, et qui établirait un cadre de coopération et d'assistance garantissant de manière suffisante la fourniture de soins aux victimes et leur réadaptation, la dépollution des zones contaminées, l'éducation à la réduction des risques et la destruction des stocks,

Soulignant l'utilité de susciter l'adhésion de tous les États à la présente Convention et *déterminés* à œuvrer énergiquement pour en encourager l'universalisation et sa pleine mise en œuvre,

Se fondant sur les principes et les règles du droit international humanitaire, en particulier le principe selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité, et les règles qui exigent que les parties à un conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires; que les opérations militaires doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil; et que la population civile et les personnes civiles jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires,

SONT CONVENUS de ce qui suit :

Article 1

Obligations générales et champ d'application

1. Chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance :
 - (a) employer d'armes à sous-munitions;
 - (b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, des armes à sous-munitions;
 - (c) assister, encourager ou inciter quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention.
2. Le paragraphe 1 du présent article s'applique, *mutatis mutandis*, aux petites bombes explosives qui sont spécifiquement conçues pour être dispersées ou libérées d'un disperseur fixé à un aéronef.
3. Cette Convention ne s'applique pas aux mines.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente Convention :

1. On entend par « **victimes d'armes à sous-munitions** » toutes les personnes qui ont été tuées ou ont subi un préjudice corporel ou psychologique, une perte matérielle, une marginalisation sociale ou une atteinte substantielle à la jouissance de leurs droits suite à l'emploi d'armes à sous-munitions; les victimes d'armes à sous-munitions englobent les personnes directement touchées par les armes à sous-munitions ainsi que leur famille et leur communauté affectées;
2. Le terme « **arme à sous-munitions** » désigne une munition classique conçue pour disperser ou libérer des sous-munitions explosives dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes, et comprend ces sous-munitions explosives. Il ne désigne pas :
 - (a) une munition ou sous-munition conçue pour lancer des artifices éclairants, des fumigènes, des artifices pyrotechniques ou des leurres, ou une munition conçue exclusivement à des fins de défense anti-aérienne;
 - (b) une munition ou sous-munition conçue pour produire des effets électriques ou électroniques;

(c) une munition qui, afin d'éviter les effets indiscriminés sur une zone et les risques posés par les sous-munitions non explosées, est dotée de toutes les caractéristiques suivantes :

- (i) chaque munition contient moins de dix sous-munitions explosives;
- (ii) chaque sous-munition explosive pèse plus de quatre kilogrammes;
- (iii) chaque sous-munition explosive est conçue pour détecter et attaquer une cible constituée d'un objet unique;
- (iv) chaque sous-munition explosive est équipée d'un mécanisme électronique d'autodestruction;
- (v) chaque sous-munition explosive est équipée d'un dispositif électronique d'autodésactivation;

3. On entend par « **sous-munition explosive** » une munition classique qui, pour réaliser sa fonction, est dispersée ou libérée par une arme à sous-munitions et est conçue pour fonctionner en faisant détoner une charge explosive avant l'impact, au moment de l'impact, ou après celui-ci;

4. On entend par « **arme à sous-munitions ayant raté** » une arme à sous-munitions qui a été tirée, larguée, lancée, projetée ou déclenchée de toute autre manière et qui aurait dû disperser ou libérer ses sous-munitions explosives mais ne l'a pas fait;

5. On entend par « **sous-munition non explosée** » une sous-munition explosive qui a été dispersée ou libérée par une arme à sous-munitions, ou s'en est séparée de toute autre manière et qui aurait dû exploser mais ne l'a pas fait;

6. On entend par « **armes à sous-munitions abandonnées** » des armes à sous-munitions ou des sous-munitions explosives qui n'ont pas été utilisées et ont été laissées sur place ou jetées, et qui ne sont plus sous le contrôle de la partie qui les a laissées sur place ou jetées. Les armes à sous-munitions abandonnées peuvent avoir été préparées pour l'emploi ou non;

7. On entend par « **restes d'armes à sous-munitions** » les armes à sous-munitions ayant raté, les armes à sous-munitions abandonnées, les sous-munitions non explosées et les petites bombes explosives non explosées;

8. Le « **transfert** » implique, outre le retrait matériel d'armes à sous-munitions du territoire d'un État ou leur introduction matérielle dans celui d'un autre État, le transfert du droit de propriété et du contrôle sur ces armes à sous-munitions, mais pas le transfert d'un territoire contenant des restes d'armes à sous-munitions;

9. On entend par « **mécanisme d'autodestruction** » un mécanisme à fonctionnement automatique incorporé à la munition, qui s'ajoute au mécanisme initial de mise à feu de la munition, et qui assure la destruction de la munition à laquelle il est incorporé;

10. On entend par « **autodésactivation** » le processus automatique qui rend la munition inopérante par l'épuisement irréversible d'un élément, par exemple une batterie, essentiel au fonctionnement de la munition;

11. On entend par « **zone contaminée par les armes à sous-munitions** » une zone où la présence de restes d'armes à sous-munitions est avérée ou soupçonnée;

12. On entend par « **mine** » un engin conçu pour être placé sous ou sur le sol ou une autre surface, ou à proximité, et pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne ou d'un véhicule;

13. On entend par « **petite bombe explosive** » une munition classique, qui pèse moins de 20 kilogrammes, qui n'est pas auto-propulsée et est dispersée ou libérée par un disperseur pour pouvoir remplir sa fonction, et qui est conçue pour fonctionner en faisant détoner une charge explosive avant l'impact, au moment de l'impact, ou après celui-ci;

14. On entend par « **disperseur** » un conteneur qui est conçu pour disperser ou libérer des petites bombes explosives et qui demeure fixé sur un aéronef au moment où ces bombes sont dispersées ou libérées;

15. On entend par « **petite bombe explosive non explosée** » une petite bombe explosive qui a été dispersée, libérée par un disperseur ou qui s'en est séparée de toute autre manière et qui aurait dû exploser mais ne l'a pas fait.

Article 3

Stockage et destruction des stocks

1. Chaque État partie, conformément à la réglementation nationale, séparera toutes les armes à sous-munitions sous sa juridiction et son contrôle des munitions conservées en vue d'un emploi opérationnel et les marquera aux fins de leur destruction.

2. Chaque État partie s'engage à détruire toutes les armes à sous-munitions mentionnées dans le paragraphe 1 du présent article, ou à veiller à leur destruction, dès que possible, et au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie. Chaque État partie s'engage à veiller à ce que les méthodes de destruction respectent les normes internationales applicables pour la protection de la santé publique et de l'environnement.

3. Si un État partie ne croit pas pouvoir détruire toutes les armes à sous-munitions visées au paragraphe 1 du présent article, ou veiller à leur destruction, dans le délai de huit ans suivant l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie, il peut présenter à une Assemblée des États parties ou à une Conférence d'examen une demande de prolongation, allant jusqu'à quatre ans, du délai fixé pour la destruction complète de ces armes à sous-munitions. Un État partie peut, dans des circonstances exceptionnelles, demander des prolongations additionnelles durant au plus quatre ans. Les demandes de prolongation ne devront pas excéder le nombre d'années strictement nécessaire à l'exécution par cet État de ses obligations aux termes du paragraphe 2 du présent article.

4. La demande de prolongation doit comprendre :

(a) la durée de la prolongation proposée;

(b) une explication détaillée justifiant la prolongation proposée, y compris les moyens financiers et techniques dont dispose l'État partie ou qui sont requis par celui-ci pour procéder à la destruction de toutes les armes à sous-munitions visées au paragraphe 1 du présent article, et, le cas échéant, les circonstances exceptionnelles justifiant cette prolongation;

(c) un plan précisant les modalités de destruction des stocks et la date à laquelle celle-ci sera achevée;

(d) la quantité et le type d'armes à sous-munitions et de sous-munitions explosives détenues lors de cette entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie, et des autres armes à sous-munitions et sous-munitions explosives découvertes après l'entrée en vigueur;

(e) la quantité et le type d'armes à sous-munitions et de sous-munitions explosives détruites pendant la période mentionnée au paragraphe 2 du présent article; et

(f) la quantité et le type d'armes à sous-munitions et de sous-munitions explosives restant à détruire pendant la prolongation proposée et le rythme de destruction annuel prévu.

5. L'Assemblée des États parties, ou la Conférence d'examen, en tenant compte des facteurs énoncés au paragraphe 4 du présent article, évalue la demande et décide à la majorité des États parties présents et votants d'accorder ou non la période de prolongation. Les États parties, si approprié, peuvent décider d'accorder une prolongation plus courte que celle demandée et peuvent proposer des critères pour la prolongation. Une demande de prolongation doit être soumise au minimum neuf mois avant la réunion de l'Assemblée des États parties ou de la Conférence d'examen devant examiner cette demande.

6. Nonobstant les dispositions de l'article 1 de la présente Convention, la conservation ou l'acquisition d'un nombre limité d'armes à sous-munitions et de sous-munitions explosives pour le développement et la formation relatifs aux techniques de détection, d'enlèvement ou de destruction des armes à sous-munitions et des sous-munitions explosives, ou pour le développement de contre-mesures relatives aux armes à sous-

munitions, sont permises. La quantité de sous-munitions explosives conservées ou acquises ne devra pas dépasser le nombre minimum absolument nécessaire à ces fins.

7. Nonobstant les dispositions de l'article 1 de la présente Convention, le transfert d'armes à sous-munitions à un autre État partie aux fins de leur destruction, ou pour tous les buts décrits dans le paragraphe 6 du présent article, est autorisé.

8. Les États parties conservant, acquérant ou transférant des armes à sous-munitions ou des sous-munitions explosives aux fins décrites dans les paragraphes 6 et 7 du présent article devront présenter un rapport détaillé sur l'utilisation actuelle et envisagée de ces armes à sous-munitions et sous-munitions explosives, ainsi que leur type, quantité et numéro de lot. Si les armes à sous-munitions et les sous-munitions explosives sont transférées à ces fins à un autre État partie, le rapport devra inclure une référence à l'État partie les recevant. Ce rapport devra être préparé pour chaque année durant laquelle un État partie a conservé, acquis ou transféré des armes à sous-munitions ou des sous-munitions explosives, et être transmis au Secrétaire général des Nations Unies au plus tard le 30 avril de l'année suivante.

Article 4

Dépollution et destruction des restes d'armes à sous-munitions et éducation à la réduction des risques

1. Chaque État partie s'engage à enlever et à détruire les restes d'armes à sous-munitions situés dans les zones contaminées par les armes à sous-munitions et sous sa juridiction ou son contrôle, ou à veiller à leur enlèvement et à leur destruction, selon les modalités suivantes :

(a) lorsque les restes d'armes à sous-munitions se situent dans des zones sous sa juridiction ou son contrôle à la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie, cet enlèvement et cette destruction seront achevés dès que possible, mais au plus tard dix ans après cette date;

(b) lorsque, après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie, des armes à sous-munitions sont devenues des restes d'armes à sous-munitions situés dans des zones sous sa juridiction ou son contrôle, cet enlèvement et cette destruction doivent être achevés dès que possible, mais au plus tard dix ans après la fin des hostilités actives au cours desquelles ces armes à sous-munitions sont devenues des restes d'armes à sous-munitions; et

(c) lorsqu'il aura exécuté l'une ou l'autre des obligations définies aux alinéas (a) et (b) du présent paragraphe, cet État partie présentera une déclaration de conformité à l'Assemblée des États parties suivante.

2. En remplissant les obligations énoncées au paragraphe 1 du présent article, chaque État partie prendra dans les meilleurs délais les mesures suivantes, en tenant compte des dispositions de l'article 6

de la présente Convention relatives à la coopération et l'assistance internationales :

(a) procéder à l'examen de la menace représentée par les restes d'armes à sous-munitions, l'évaluer, enregistrer les informations la concernant, en mettant tout en œuvre pour repérer toutes les zones contaminées par les armes à sous-munitions et qui sont sous sa juridiction ou son contrôle;

(b) apprécier et hiérarchiser les besoins en termes de marquage, de protection de la population civile, de dépollution et de destruction, et prendre des dispositions pour mobiliser des ressources et élaborer un plan national pour la réalisation de ces activités, en se fondant, le cas échéant, sur les structures, expériences et méthodologies existantes;

(c) prendre toutes les dispositions possibles pour s'assurer que toutes les zones sous sa juridiction ou son contrôle contaminées par des armes à sous-munitions soient marquées tout au long de leur périmètre, surveillées et protégées par une clôture ou d'autres moyens afin d'empêcher de manière effective les civils d'y pénétrer. Des signaux d'avertissement faisant appel à des méthodes de marquage facilement reconnaissables par la collectivité affectée devraient être utilisés pour marquer les zones dont on soupçonne qu'elles sont

dangereuses. Les signaux et autres dispositifs de marquage des limites d'une zone dangereuse devraient, autant que faire se peut, être visibles, lisibles, durables et résistants aux effets de l'environnement et devraient clairement indiquer de quel côté des limites se trouve la zone contaminée par des armes à sous-munitions et de quel côté on considère qu'il n'y a pas de danger;

(d) enlever et détruire tous les restes d'armes à sous-munitions se trouvant dans les zones sous sa juridiction ou son contrôle; et

(e) dispenser une éducation à la réduction des risques pour sensibiliser les civils vivant à l'intérieur ou autour des zones contaminées par les armes à sous-munitions aux dangers que représentent ces restes.

3. Dans l'exercice des activités mentionnées dans le paragraphe 2 du présent article, chaque État partie tiendra compte des normes internationales, notamment des Normes internationales de la lutte antimines (IMAS, International Mine Action Standards).

4. Le présent paragraphe s'applique dans les cas où les armes à sous-munitions ont été utilisées ou abandonnées par un État partie avant l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie et sont devenues des restes d'armes à sous-munitions dans des zones situées sous la juridiction ou le contrôle d'un autre État partie au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour ce dernier.

(a) Dans de tels cas, lors de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les deux États parties, le premier État partie est vivement encouragé à fournir, entre autres, une assistance technique, financière, matérielle ou en ressources humaines à l'autre État partie, soit sur une base bilatérale, soit par l'intermédiaire d'un tiers choisi d'un commun accord, y compris par le biais des organismes des Nations Unies ou d'autres organisations pertinentes, afin de faciliter le marquage, l'enlèvement et la destruction de ces restes d'armes à sous-munitions.

(b) Cette assistance comprendra, lorsqu'elles seront disponibles, des informations sur les types et les quantités d'armes à sous-munitions utilisées, les emplacements précis des impacts des armes à sous-munitions et les zones dans lesquelles la présence de restes d'armes à sous-munitions est établie.

5. Si un État partie ne croit pas pouvoir enlever et détruire tous les restes d'armes à sous-munitions visés au paragraphe 1 du présent article, ou veiller à leur enlèvement et à leur destruction, dans le délai de dix ans suivant l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie, il peut présenter à l'Assemblée des États parties ou à une Conférence d'examen une demande de prolongation du délai fixé pour l'enlèvement et la destruction complète de ces restes d'armes à sous-munitions, pour une durée ne dépassant pas cinq ans. La demande de prolongation ne devra pas excéder le nombre d'années strictement nécessaire à l'exécution par cet État de ses obligations aux termes du paragraphe 1 du présent article.

6. Toute demande de prolongation sera soumise à une Assemblée des États parties ou à une Conférence d'examen avant l'expiration du délai mentionné au paragraphe 1 du présent article pour cet État partie. Une demande de prolongation doit être soumise au minimum neuf mois avant la réunion de l'Assemblée des États parties ou de la Conférence d'examen devant examiner cette demande. La demande doit comprendre :

(a) la durée de la prolongation proposée;

(b) des explications détaillées des raisons justifiant la prolongation proposée, y compris les moyens financiers et techniques dont dispose l'État partie et qui sont requis par celui-ci pour procéder à l'enlèvement et à la destruction de tous les restes d'armes à sous-munitions pendant la prolongation proposée;

(c) la préparation des travaux futurs et l'état d'avancement de ceux déjà effectués dans le cadre des programmes nationaux de dépollution et de déminage pendant la période initiale de dix ans visée dans le paragraphe 1 du présent article et dans les prolongations subséquentes;

- (d) la superficie totale de la zone contenant des restes d'armes à sous-munitions au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie et de toute autre zone contenant des restes d'armes à sous-munitions découverts après cette entrée en vigueur;
- (e) la superficie totale de la zone contenant des restes d'armes à sous-munitions dépolluée après l'entrée en vigueur de la présente Convention;
- (f) la superficie totale de la zone contenant des restes d'armes à sous-munitions restant à dépolluer pendant la prolongation proposée;
- (g) les circonstances qui ont limité la capacité l'État partie de détruire tous les restes d'armes à sous-munitions situés dans des zones sous sa juridiction ou son contrôle pendant la période initiale de dix ans mentionnée dans le paragraphe 1 du présent article et celles qui pourraient empêcher l'État de le faire pendant la prolongation proposée;
- (h) les conséquences humanitaires, sociales, économiques et environnementales de la prolongation proposée; et
- (i) toute autre information pertinente relative à la prolongation proposée.

7. L'Assemblée des États parties, ou la Conférence d'examen, en tenant compte des facteurs énoncés au paragraphe 6 du présent article, y compris, notamment, la quantité de restes d'armes à sous-munitions indiquée, évalue la demande et décide à la majorité des États parties présents et votants d'accorder ou non la période de prolongation. Les États parties, si approprié, peuvent décider d'accorder une prolongation plus courte que celle demandée et peuvent proposer des critères pour la prolongation.

8. Une telle prolongation peut être renouvelée pour une durée de cinq ans au plus, sur présentation d'une nouvelle demande conformément aux paragraphes 5, 6 et 7 du présent article. L'État partie joindra à sa demande de prolongation additionnelle des renseignements supplémentaires pertinents sur ce qui a été entrepris pendant la période de prolongation antérieure accordée en vertu du présent article.

Article 5

Assistance aux victimes

1. Chaque État partie fournira de manière suffisante aux victimes d'armes à sous-munitions dans les zones sous sa juridiction ou son contrôle, et conformément au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme applicables, une assistance prenant en considération l'âge et les sexospécificités, y compris des soins médicaux, une réadaptation et un soutien psychologique, ainsi qu'une insertion sociale et économique. Chaque État partie mettra tout en oeuvre pour recueillir des données fiables pertinentes concernant les victimes d'armes à sous-munitions.

2. En remplissant ses obligations au titre du paragraphe 1 du présent article, chaque État partie devra :

- (a) évaluer les besoins des victimes des armes à sous-munitions;
- (b) élaborer, mettre en oeuvre et faire appliquer toutes les réglementations et politiques nationales nécessaires;
- (c) élaborer un plan et un budget nationaux, comprenant le temps estimé nécessaire à la réalisation de ces activités, en vue de les intégrer aux cadres et aux mécanismes relatifs au handicap, au développement et aux droits de l'homme, tout en respectant le rôle spécifique et la contribution des acteurs pertinents;
- (d) entreprendre des actions pour mobiliser les ressources nationales et internationales;
- (e) ne pas faire de discrimination à l'encontre des victimes d'armes à sous-munitions ou parmi celles-ci, ou entre les victimes d'armes à sous-munitions et les personnes ayant souffert de blessures ou de handicap résultant d'autres causes; les différences de traitement devront être fondées uniquement sur des besoins médicaux, de réadaptation, psychologiques ou sociaux-économiques;
- (f) consulter étroitement et faire participer activement les victimes et les organisations qui les représentent;

- (g) désigner un point de contact au sein du gouvernement pour la coordination des questions relatives à la mise en oeuvre du présent article; et
- (h) s'efforcer d'intégrer les lignes directrices et bonnes pratiques pertinentes, y compris dans les domaines des soins médicaux et de la réadaptation, du soutien psychologique, ainsi que de l'insertion sociale et économique.

Article 6

Coopération et assistance internationales

1. En remplissant ses obligations au titre de la présente Convention, chaque État partie a le droit de chercher à obtenir et de recevoir une assistance.
2. Chaque État partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance technique, matérielle et financière aux États parties affectés par les armes à sous-munitions, dans le but de mettre en oeuvre les obligations de la présente Convention. Cette assistance peut être fournie, entre autres, par le biais des organismes des Nations Unies, d'organisations ou institutions internationales, régionales ou nationales, d'organisations ou institutions non gouvernementales ou sur une base bilatérale.
3. Chaque État partie s'engage à faciliter un échange aussi large que possible d'équipements, et de renseignements scientifiques et technologiques concernant l'application de la présente Convention et a le droit de participer à un tel échange. Les États parties n'imposeront de restrictions indues ni à la fourniture, ni à la réception, à des fins humanitaires, d'équipements de dépollution ou autre, ainsi que des renseignements technologiques relatifs à ces équipements.
4. En plus de toute obligation qu'il peut avoir en vertu du paragraphe 4 de l'article 4 de la présente Convention, chaque État partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance à la dépollution et de destruction des restes d'armes à sous-munitions ainsi que des renseignements concernant différents moyens et technologies de dépollution des armes à sous-munitions, et des listes d'experts, d'organismes spécialisés ou de points de contact nationaux dans le domaine de la dépollution et de la destruction des restes d'armes à sous-munitions et des activités connexes.
5. Chaque État partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance pour la destruction des stocks d'armes à sous-munitions et apportera également une assistance pour identifier, évaluer et hiérarchiser les besoins et les mesures pratiques liés au marquage, à l'éducation à la réduction des risques, à la protection des civils, à la dépollution et à la destruction prévus à l'article 4 de la présente Convention.
6. Lorsque, après l'entrée en vigueur de la présente Convention, des armes à sous-munitions sont devenues des restes d'armes à sous-munitions situés dans des zones sous la juridiction ou le contrôle d'un État partie, chaque État partie qui est en mesure de le faire fournira immédiatement une assistance d'urgence à l'État partie affecté.
7. Chaque État partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance visant à la mise en oeuvre des obligations, mentionnées à l'article 5 de la présente Convention, de fournir, de manière suffisante, à toutes les victimes d'armes à sous-munitions une assistance prenant en considération l'âge et les sexospécificités, y compris des soins médicaux, une réadaptation, un soutien psychologique, ainsi qu'une insertion sociale et économique. Cette assistance peut être fournie, entre autres, par le biais des organismes des Nations Unies, d'organisations ou institutions internationales, régionales ou nationales, du Comité international de la Croix-Rouge, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de leur Fédération internationale, d'organisations non gouvernementales ou sur une base bilatérale.
8. Chaque État partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance pour contribuer au redressement économique et social nécessaire suite à l'emploi d'armes à sous-munitions dans les États parties affectés.

9. Chaque État partie qui est en mesure de le faire peut alimenter des fonds d'affectation spéciale pertinents, en vue de faciliter la fourniture d'une assistance au titre du présent article.

10. Chaque État partie qui cherche à obtenir ou reçoit une assistance prendra les dispositions appropriées pour faciliter la mise en oeuvre opportune et efficace de la présente Convention, y compris la facilitation de l'entrée et de la sortie du personnel, du matériel et de l'équipement, d'une manière cohérente avec les lois et règlements nationaux, en prenant en compte les meilleures pratiques internationales.

11. Chaque État partie peut, aux fins d'élaborer un plan d'action national, demander aux organismes des Nations Unies, aux organisations régionales, à d'autres États parties ou à d'autres institutions intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes d'aider ses autorités à déterminer, entre autres :

(a) la nature et l'ampleur des restes d'armes à sous-munitions se trouvant dans des zones sous sa juridiction ou son contrôle;

(b) les ressources financières, technologiques et humaines nécessaires à la mise en oeuvre du plan;

(c) le temps estimé nécessaire à la dépollution et à la destruction de tous les restes d'armes à sous-munitions se trouvant dans les zones sous sa juridiction ou son contrôle;

(d) les programmes d'éducation à la réduction des risques et les activités de sensibilisation pour réduire le nombre de blessures ou pertes en vies humaines provoquées par les restes d'armes à sous-munitions;

(e) l'assistance aux victimes d'armes à sous-munitions; et

(f) la relation de coordination entre le gouvernement de l'État partie concerné et les entités gouvernementales, intergouvernementales ou non gouvernementales pertinentes qui participeront à la mise en oeuvre du plan.

12. Les États parties qui procurent ou reçoivent une assistance selon les termes du présent article coopéreront en vue d'assurer la mise en oeuvre rapide et intégrale des programmes d'assistance convenus.

Article 7

Mesures de transparence

1. Chaque État partie présente au Secrétaire général des Nations Unies, aussitôt que possible et, en tout état de cause, au plus tard 180 jours après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie, un rapport sur :

(a) les mesures d'application nationales mentionnées à l'article 9 de la présente Convention;

(b) le total de l'ensemble des armes à sous-munitions, y compris les sous-munitions explosives, mentionnées au paragraphe 1 de l'article 3 de la présente Convention, comprenant une ventilation par type, quantité et, si cela est possible, par numéro de lot pour chaque type;

(c) les caractéristiques techniques de chaque type d'armes à sous-munitions produites par cet État partie préalablement à l'entrée en vigueur de la Convention pour cet État, dans la mesure où elles sont connues, ainsi que de celles dont l'État partie est actuellement propriétaire ou détenteur, en indiquant, dans la mesure du possible, le genre de renseignements pouvant faciliter l'identification et l'enlèvement des armes à sous-munitions; ces renseignements comprendront au minimum : les dimensions, le type d'allumeur, le contenu en explosif et en métal, des photographies en couleur et tout autre renseignement pouvant faciliter l'enlèvement des restes d'armes à sous-munitions;

(d) l'état et les progrès des programmes de reconversion ou de mise hors service des installations de production d'armes à sous-munitions;

(e) l'état et les progrès des programmes de destruction, conformément à l'article 3 de la présente Convention, des armes à sous-munitions, y compris les sous-munitions explosives, avec des précisions sur les méthodes qui seront utilisées pour la destruction,

la localisation de tous les sites de destruction et les normes à respecter en matière de sécurité et de protection de l'environnement;

(f) les types et quantités d'armes à sous-munitions, y compris les sous-munitions explosives, détruites conformément à l'article 3 de la présente Convention, avec des précisions sur les méthodes de destruction qui ont été utilisées, la localisation des sites de destruction et les normes respectées en matière de sécurité et de protection de l'environnement;

(g) les stocks d'armes à sous-munitions, y compris les sous-munitions explosives, découverts après l'achèvement annoncé du programme mentionné à l'alinéa (e) du présent paragraphe, et les projets pour leur destruction conformément à l'article 3 de la présente Convention;

(h) dans la mesure du possible, la superficie et la localisation de toutes les zones contaminées par les armes à sous-munitions sous sa juridiction ou son contrôle, avec autant de précisions que possible sur le type et la quantité de chaque type de restes d'armes à sous-munitions dans chacune des zones affectées et la date de leur emploi;

(i) l'état et les progrès des programmes de dépollution et de destruction de tous les types et quantités de restes d'armes à sous-munitions enlevés et détruits conformément à l'article

4 de la présente Convention, devant inclure la superficie et la localisation de la zone contaminée par armes à sous-munitions et dépolluée, avec une ventilation de la quantité de chaque type de restes d'armes à sous-munitions enlevés et détruits;

(j) les mesures prises pour dispenser une éducation à la réduction des risques et, en particulier, pour alerter dans les plus brefs délais et de manière effective les personnes civiles vivant dans les zones contaminées par des armes à sous-munitions et se trouvant sous sa juridiction ou son contrôle où se trouvent des restes d'armes à sous-munitions;

(k) l'état et les progrès de la mise en oeuvre de ses obligations conformément à l'article 5 de la présente Convention pour assurer de manière suffisante aux victimes d'armes à sous-munitions une assistance prenant en considération l'âge et les sexospécificités, des soins médicaux, une réadaptation, un soutien psychologique et une insertion sociale et économique, ainsi que pour recueillir des données pertinentes et fiables sur les victimes d'armes à sous-munitions;

(l) le nom et les coordonnées des institutions mandatées pour fournir les renseignements et prendre les mesures décrites dans le présent paragraphe;

(m) la quantité de ressources nationales, y compris les ressources financières, matérielles ou en nature, affectées à la mise en oeuvre des articles 3, 4 et 5 de la présente Convention; et

(n) les quantités, les types et les destinations de la coopération et de l'assistance internationales fournies au titre de l'article 6 de la présente Convention.

2. Les États parties mettront à jour annuellement, en couvrant la dernière année civile, les renseignements fournis conformément au paragraphe 1 du présent article et les communiqueront au Secrétaire général des Nations Unies au plus tard le 30 avril de chaque année.

3. Le Secrétaire général des Nations Unies transmettra tous les rapports reçus aux États parties.

Article 8

Aide et éclaircissements relatifs au respect des dispositions de la Convention

1. Les États parties conviennent de se consulter et de coopérer au sujet de l'application des dispositions de la présente Convention, et de travailler dans un esprit de coopération afin de faciliter le respect, par les États parties, des obligations découlant de la présente Convention.

2. Si un ou plusieurs États parties souhaitent éclaircir des questions relatives au respect des dispositions de la présente Convention par un autre État partie, et cherchent à y

répondre, ils peuvent soumettre, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, une demande d'éclaircissements sur ces questions à cet État partie. Cette demande sera accompagnée de tous les renseignements appropriés. Les États parties s'abstiendront de demandes d'éclaircissements sans fondement, en ayant soin d'éviter tout abus. L'État partie qui reçoit une demande d'éclaircissements fournira à l'État partie demandeur, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, tous les renseignements qui aideraient à éclaircir ces questions, dans un délai de 28 jours.

3. Si l'État partie demandeur ne reçoit pas de réponse par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies dans ce délai, ou juge insatisfaisante la réponse à la demande d'éclaircissements, il peut soumettre la question à la prochaine Assemblée des États parties par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies. Le Secrétaire général des Nations Unies transmettra cette requête, accompagnée de tous les renseignements appropriés relatifs à la demande d'éclaircissements, à tous les États parties. Tous ces renseignements devront être transmis à l'État partie sollicité, qui aura le droit de formuler une réponse.

4. En attendant la convocation d'une Assemblée des États parties, tout État partie concerné peut demander au Secrétaire général des Nations Unies d'exercer ses bons offices pour faciliter la présentation des éclaircissements demandés.

5. Lorsqu'une question lui a été soumise conformément au paragraphe 3 du présent article, l'Assemblée des États parties déterminera en premier lieu s'il est nécessaire d'examiner la question plus avant, compte tenu de tous les renseignements présentés par les États parties concernés. Si elle juge nécessaire cet examen plus approfondi, l'Assemblée des États parties peut recommander aux États parties concernés des mesures et des moyens permettant de clarifier davantage la question examinée ou de la régler, notamment l'ouverture de procédures appropriées conformément au droit international. Lorsque le problème soulevé est imputable à des circonstances échappant au contrôle de l'État partie sollicité, l'Assemblée des États parties pourra recommander des mesures appropriées, notamment le recours aux mesures de coopération mentionnées à l'article 6 de la présente Convention.

6. En plus des procédures prévues aux paragraphes 2 à 5 du présent article, l'Assemblée des États parties peut, en vue de clarifier le respect, y compris les faits, et de résoudre les cas de non-respect des dispositions de la présente Convention, décider d'adopter toutes les autres procédures générales ou des mécanismes spécifiques qu'elle juge nécessaires.

Article 9

Mesures d'application nationales

Chaque État partie prend toutes les mesures législatives, réglementaires et autres qui sont appropriées pour mettre en oeuvre la présente Convention, y compris l'imposition de sanctions pénales pour prévenir et réprimer toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention, qui serait menée par des personnes, ou sur un territoire, sous sa juridiction ou son contrôle.

Article 10

Règlement des différends

1. En cas de différend entre deux ou plusieurs États parties portant sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention, les États parties concernées se consulteront en vue d'un règlement rapide du différend par la négociation ou par tout autre moyen pacifique de leur choix, y compris le recours à l'Assemblée des États parties et la saisine de la Cour internationale de justice conformément au statut de cette Cour.

2. L'Assemblée des États parties peut contribuer au règlement du différend par tout moyen qu'elle juge approprié, notamment en offrant ses bons offices, en invitant les États parties au différend à entamer la procédure de règlement de leur choix et en recommandant une limite à la durée de la procédure convenue.

Article 11

Assemblée des États parties

1. Les États parties se réuniront régulièrement pour examiner toute question concernant l'application ou la mise en oeuvre de la présente Convention et, si nécessaire, prendre une décision,

notamment :

- (a) le fonctionnement et l'état de la présente Convention;
- (b) les questions soulevées par les rapports présentés en vertu des dispositions de la présente Convention;
- (c) la coopération et l'assistance internationales conformément à l'article 6 de la présente Convention;
- (d) le développement de technologies de dépollution des restes d'armes à sous-munitions;
- (e) les demandes des États parties en vertu des articles 8 et 10 de la présente Convention;
- et
- (f) les demandes des États parties prévues aux articles 3 et 4 de la présente Convention.

2. Le Secrétaire général des Nations Unies convoquera la première Assemblée des États parties dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la présente Convention. Le Secrétaire général des Nations Unies convoquera annuellement les assemblées ultérieures jusqu'à la première Conférence d'examen.

3. Les États non parties à la présente Convention, de même que les Nations Unies, d'autres organisations ou institutions internationales pertinentes, des organisations régionales, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent être invités à assister à ces assemblées en qualité d'observateurs, conformément au règlement intérieur convenu.

Article 12

Conférences d'examen

1. Le Secrétaire général des Nations Unies convoquera une Conférence d'examen cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention. Les Conférences d'examen ultérieures seront convoquées par le Secrétaire général des Nations Unies si un ou plusieurs États parties le demandent, pour autant que l'intervalle entre les Conférences d'examen ne soit en aucun cas inférieur à cinq ans. Tous les États parties à la présente Convention seront invités à chaque Conférence d'examen.

2. La Conférence d'examen aura pour buts :

- (a) d'examiner le fonctionnement et l'état de la présente Convention;
- (b) d'évaluer la nécessité de convoquer des Assemblées supplémentaires des États parties mentionnées au paragraphe 2 de l'article 11, et de déterminer l'intervalle entre ces conférences; et
- (c) de prendre des décisions concernant les demandes des États parties prévues aux articles 3 et 4 de la présente Convention.

3. Les États non parties à la présente Convention, de même que les Nations Unies, d'autres organisations ou institutions internationales pertinentes, des organisations régionales, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent être invités à assister à chaque Conférence d'examen en qualité d'observateurs conformément au règlement intérieur convenu.

Article 13

Amendements

1. Un État partie peut proposer des amendements à la présente Convention à tout moment après son entrée en vigueur. Toute proposition d'amendement sera communiquée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui la diffusera à l'ensemble des États parties et recueillera leur avis quant à l'opportunité de convoquer une Conférence d'amendement pour examiner la proposition. Si une majorité des États parties notifie au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, au plus tard 90 jours après la

diffusion de la proposition, qu'ils sont favorables à un examen plus approfondi, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies convoquera une Conférence d'amendement à laquelle l'ensemble des États parties seront conviés.

2. Les États non parties à la présente Convention, ainsi que les Nations Unies, d'autres organisations ou institutions internationales pertinentes, des organisations régionales, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent être invités à assister à chaque Conférence d'amendement en qualité d'observateurs conformément au règlement intérieur convenu.

3. La Conférence d'amendement se tiendra immédiatement après une Assemblée des États parties ou une Conférence d'examen, à moins qu'une majorité des États parties ne demande qu'elle se tienne plus tôt.

4. Tout amendement à la présente Convention sera adopté à la majorité des deux tiers des États parties présents et votants à la Conférence d'amendement. Le Dépositaire communiquera tout amendement ainsi adopté à tous les États.

5. Un amendement à la présente Convention entrera en vigueur, pour les États parties qui ont accepté cet amendement, au moment du dépôt de l'acceptation par une majorité des États qui étaient Parties à la Convention au moment de l'adoption de l'amendement. Par la suite, il entrera en vigueur pour tout autre État partie à la date du dépôt de son instrument d'acceptation.

Article 14

Coûts et tâches administratives

1. Les coûts des Assemblées des États parties, des Conférences d'examen et des Conférences d'amendement seront pris en charge par les États parties et les États non parties à la présente Convention participant à ces assemblées ou conférences selon le barème dûment ajusté des quotesparts des Nations Unies.

2. Les coûts encourus par le Secrétaire général des Nations Unies en vertu des articles 7 et 8 de la présente Convention seront pris en charge par les États parties selon le barème dûment ajusté des quotes-parts des Nations Unies.

3. L'exécution par le Secrétaire général des Nations Unies des tâches administratives qui lui sont affectées aux termes de la présente Convention est sous réserve d'un mandat approprié des Nations Unies.

Article 15

Signature

La présente Convention, faite à Dublin le 30 mai 2008, sera ouverte à la signature de tous les États à

Oslo le 3 décembre 2008 et, par la suite, au siège des Nations Unies à New York jusqu'à son entrée en vigueur.

Article 16

Ratification, acceptation, approbation ou adhésion

1. La présente Convention est soumise à la ratification, l'acceptation ou l'approbation des Signataires.

2. La présente Convention sera ouverte à l'adhésion de tout État non signataire.

3. Les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion seront déposés auprès du Dépositaire.

Article 17

Entrée en vigueur

1. La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du sixième mois suivant celui au cours duquel le trentième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion aura été déposé.

2. Pour tout État qui dépose son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion après la date de dépôt du trentième instrument de ratification,

d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la présente Convention entrera en vigueur le premier jour du sixième mois après la date à laquelle cet État aura déposé son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 18

Application à titre provisoire

Un État peut, au moment de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation de la présente Convention, ou de l'adhésion à celle-ci, déclarer qu'il en appliquera, à titre provisoire, l'article 1 de la présente Convention en attendant son entrée en vigueur pour cet État.

Article 19

Réserves

Les articles de la présente Convention ne peuvent faire l'objet de réserves.

Article 20

Durée et retrait

1. La présente Convention a une durée illimitée.
2. Chaque État partie a le droit, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, de se retirer de la présente Convention. Il doit notifier ce retrait à tous les autres États parties, au Dépositaire et au Conseil de sécurité des Nations Unies. Cet instrument de retrait comprend une explication complète des raisons motivant ce retrait.
3. Le retrait ne prend effet que six mois après réception de l'instrument de retrait par le Dépositaire. Cependant, si à l'expiration de ces six mois l'État partie qui se retire est engagé dans un conflit armé, le retrait ne prendra pas effet avant la fin de ce conflit armé.

Article 21

Relations avec les États non parties à la Convention

1. Chaque État partie encourage les États non parties à la présente Convention à la ratifier, l'accepter, l'approuver ou y adhérer, dans le but de susciter la participation de tous les États à la présente Convention.
2. Chaque État notifie aux gouvernements de tous les États non parties à la présente Convention mentionnés dans le paragraphe 3 du présent article ses obligations aux termes de la présente Convention, promeut les normes qu'elle établit et met tout en œuvre pour décourager les États non parties à la présente Convention d'utiliser des armes à sous-munitions.
3. Nonobstant les dispositions de l'article 1 de la présente Convention, et en conformité avec le droit international, les États parties, leur personnel militaire ou leurs ressortissants peuvent s'engager dans une coopération et des opérations militaires avec des États non parties à la présente Convention qui pourraient être engagés dans des activités interdites à un État partie.
4. Rien dans le paragraphe 3 du présent article n'autorise un État partie à :
 - (a) mettre au point, produire ou acquérir de quelque autre manière des armes à sous-munitions;
 - (b) constituer lui-même des stocks d'armes à sous-munitions ou transférer ces armes;
 - (c) employer lui-même des armes à sous-munitions; ou
 - (d) expressément demander l'emploi de telles munitions dans les cas où le choix des munitions employées est sous son contrôle exclusif.

Article 22

Dépositaire

Le Secrétaire général des Nations Unies est désigné par les présentes comme le Dépositaire de la présente Convention.

Article 23

Textes authentiques

Les textes de la présente Convention rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe sont également authentiques.