

TABLE RONDE N°5

LA CAMPAGNE DE "ARMES : UN MARCHÉ HORS DE CONTRÔLE" ET AMNESTY INTERNATIONAL - SECTION FRANÇAISE

Olivier ROUQUAN

AMNESTY INTERNATIONAL est une association internationale basée à Londres en 1961 à partir d'un appel qui demande la libération de prisonniers retenus pour délits d'opinion. La perspective est libérale au sens politique puisqu'il s'agit de combattre l'arbitraire de l'État. L'organisation est créée par un avocat qui en appelle dans *L'Observer* à l'empathie de l'opinion, suivant une rationalité conforme aux mobilisations en faveur de l'État de droit suscitant l'investissement militant au nom du sentiment de justice universelle devant motiver si besoin est la rébellion face à l'arbitraire de l'État. Le lien aux médias est d'emblée fort, puisque canal principal d'expression de la révolte et arène de ralliement. Le bénévolat est le pilier des décisions, mais progressivement, l'association se professionnalise à l'instar de nombre ONG.

Les exigences humanitaires de AMNESTY concernent le droit d'asile et l'aide aux réfugiés, les demandes de procès équitables, la garantie internationale de la liberté d'opinion. Ainsi se présente le mandat de AMNESTY, limité dès le départ à la promotion et à la défense des articles 18 et 19 de la DUDH du 10/12/1948. Les actions d'AMNESTY visent en conséquence à promouvoir (le respect) et/ou s'opposer (aux violations). Le mandat d'AMNESTY ne cesse de s'élargir suivant trois périodes telles que recensées par l'organisation elle-même. Entre 1961 et 1991, l'organisation creuse les thèmes ouverts en précisant la définition du prisonnier d'opinion ou les conditions d'équité du procès, mais encore et surtout en étendant son champ de compétences à la lutte contre la peine de mort (abolitionniste à partir de 1974), aux exécutions extrajudiciaires, aux disparitions forcées, et en élaborant un travail préventif identifiant les causes des violations des droits humains, ainsi que les auteurs les plus fréquemment recensés de ces violations. À partir de 1991,

l'organisation s'ouvre à la lutte en faveur de la promotion des droits des homosexuels, à la contestation de la détention préventive, tout ceci encore à la faveur du droit du prisonnier restant le socle du mandat de AMNESTY. Mais à Yokohama, d'autres directions sont décidées : l'organisation se préoccupe de la violation des droits par des entités non gouvernementales, de l'exil forcé, du déplacement de population, des transferts militaires de sécurité... Entre 1995 et 1997, de nouvelles extensions surviennent : sont pris en compte le droit des femmes, l'opposition à certaines armes, la dénonciation des violations massives dans les conflits armés et surtout un droit de remontrance aux États pour absence de prévention de dissémination de la violence ; la logique est préventive et inspirée de la notion anglo-saxonne de « diligence nécessaire ».

Désormais, AMNESTY définit une mission non un mandat. Ceci conduit à une nouvelle définition des orientations à DAKAR en 2001 identifiant six sujets précis : les DESC ou droits économiques (demande aux OIG et IFI de ne pas soutenir des activités économiques contribuant à des violations de droits humains), sociaux et culturels (personnes exclues et marginalisées) sont retenus comme enjeux ; la distinction opposition/promotion structure les actions de AMNESTY ; les acteurs non étatiques sont dénoncés comme les États, si une violation aux droits humains survient ; les conflits armés, les interventions armées, les autres mesures graves sont objets de préoccupation. Se prononcer en faveur de boycotts (lancer, soutenir, appeler au désinvestissement pour tenter de changer le comportement d'une entreprise) et de sanctions (opposition à des sanctions qui violent les droits humains, appel à des sanctions économiques), fait partie des moyens de lutte ordinaire. Le principe de proportionnalité des moyens par rapport aux objectifs guide les appréciations d'AMNESTY, produisant ainsi des jugements d'opportunité. A Dakar, AMNESTY, à partir d'une approche globale (couverture de l'ensemble de la DUDH), a conscience d'une approche progressive qui conduit à s'opposer à toute violation des droits humains. Depuis 2003, l'opposition aux armes nucléaires est déclarée, une étude est lancée sur la position à avoir vis-à-vis du recours à la force armée, sur le droit à l'autodétermination, enfin sur les droits des femmes (avortement, reproduction). Le lobbying juridique est explicitement recensé comme objectif de travail : à la fois au niveau international et local, AMNESTY veut veiller à l'intégration des DESC dans les normes adoptées. Au-delà, un travail de promotion sociale est entrepris. Comme énoncé, cette activation repose sur une méthode. D'une part faire comprendre que les DESC sont des droits (judiciarisation), d'autre part, encourager la justiciabilité (un droit est un droit si existe un tribunal arbitrant un conflit avec imputation de responsabilité et réparation des dommages / CPI).

C'est donc dans un tel cadre doctrinal qu'est engagée la campagne « Armes, un marché hors de contrôle » en faveur de l'adoption d'un Traité International sur le Commerce des Armes (TICA). A ce sujet, le but de la recherche empirique est, sous le paradigme de la régulation, de comprendre la mobilisation du droit par le bas, l'insertion des ONG dans les relations internationales, autrement que par le témoignage ou l'aide d'urgence. L'exemple choisi, saisit une ONG, - AMNESTY - Section française -, dans une œuvre de mobilisation et lobbying visant à la l'adoption du TICA. La campagne est internationale et implique des plateformes de nombre associations. Ainsi, la posture de AMNESTY, tout comme de OXFAM ou RAIAL-IANSA est « réaliste », tablant sur l'efficacité. Sur ce plan, le suivi du lobbying en cours entamé auprès des parlementaires en France, tout autant qu'auprès de l'exécutif est instructif, tout comme les négociations internationales (cadre du G8 et de l'ONU).

Le corpus théorique invoqué ressort de la sociologie de l'action organisée ; elle est appliquée sous la forme d'une enquête de terrain ¹. Le paradigme de la régulation est utile à envisager les négociations internes au monde associatif (dans le cadre de la plateforme française engagée en faveur de l'adoption du TICA), ou externes (avec les autorités françaises et internationales), car il autorise la prise en compte des interactions stratégiques et le suivi pas à pas des démarches. Il est notable qu'elles procèdent par incrémentation procédurales, révisables à court terme et en permanence. Il est encore remarquable que l'organisation connaisse une institutionnalisation interne variable, considérée comme faible au niveau du bénévolat, plus forte mais cependant contournable au niveau du salariat propre à AMNESTY INTERNATIONAL – Section française -.

L'ORGANISATION DE AMNESTY – SECTION FRANÇAISE -, ENTRE INNOVATION ET PROFESSIONNALISATION

L'intérêt est d'observer via une enquête d'un an, le fonctionnement de la section française à travers le prisme de la commission « Armes, transferts et usages », dans la mesure où elle est concernée au premier chef par la campagne « Armes, un marché hors de contrôle ». Ressort l'idée d'une négociation permanente au sein de AI – Section française – des initiatives des bénévoles de la commission avec l'administration du siège dont la tendance est à l'affirmation du contrôle sur les initiatives parfois innovantes (notamment en matière de

¹ Cf. bibliographie

lobbying) de la commission. Ainsi à propos de la campagne examinée, est notable la professionnalisation de l'ONG.

La commission comme centre opérationnel innovateur

Sur le plan pratique, à la base, les commissions d'AMNESTY – Section française - apparaissent en partie comme des organisations innovatrices telles que définies par H. Mintzberg [Mintzberg H., 2004] ; en effet, l'autonomie des bénévoles est certaine, qui au cours d'un processus de maturation de plusieurs semaines s'imprègnent de la doctrine, des moyens mis à disposition et surtout de fonctionnement de l'organisation. Examinée par le bas, cette dernière est divisée en commissions qui s'investissent sur des campagnes prioritaires (« Armes : un marché hors de contrôle » par exemple, etc.), mais aussi sur des réactions d'urgence (droit humanitaire), enfin, sur une veille d'actualité et juridique couvrant l'ensemble des droits humains sur la planète. Les commissions sont classées en fonction de leur objet [Commission « Armes, transferts et usages » ; femmes, entreprise, etc.), ou par régions (Afrique, Asie, Europe,...)]. Les commissions équivalent à des centres opérationnels.

Les bénévoles sont accueillis dans une grande salle bipartite, ressemblant à un desk, composée de deux rangées d'ordinateurs, autant de pupitres de travail offerts à chacun pour exercer sa recherche d'informations, sa rédaction de courriers, rapports, etc. Des téléphones sont mis à disposition. L'allocation de moyens concerne peu le bénévole, mais davantage le stagiaire, statut hybride entre celui de bénévole et celui de salarié. En fait, le stagiaire est présent non un jour par semaine comme le bénévole engagé par ailleurs comme adhérent, mais tous les jours de la semaine. Il dispose donc d'emblée d'une vision plus suivie du travail effectué par une commission et des arcanes du siège. Il est plus réactif et plus corvéable ; il est une source précieuse de renseignements pour le bénévole plus intermittent. Souvent titulaire d'un diplôme de haut niveau (DESS, DEA,...), le stagiaire est en attente d'emploi. Dans la commission « Armes, transferts et usages », quatre à cinq bénévoles qualifiés ayant effectué des DESS sur les métiers de la Défense ou Affaires étrangères et coopération, se mettent au service des intérêts de AMNESTY. Chacun peut drainer ainsi au service de l'organisation, non seulement ses qualités, mais aussi son relationnel. Le turn-over est élevé.

Bénévoles comme stagiaires oeuvrent non seulement dans les desk sur des actions ponctuelles parfois très prosaïques (courriers, organisation de manifestations, etc.), mais aussi dans des réunions qui permettent de cristalliser les orientations à venir et de faire le point sur

le passé récent. Ainsi, chaque commission organise des réunions bilan où sont examinés à la fois les problèmes de doctrine, mais aussi le budget, le point sur les actions en cours. Ces réunions durent en moyenne une journée. Pour la commission « Armes, transferts et usages », un ordre du jour est désigné à l'avance, envoyé aux bénévoles participants ; l'expression y est libre, même si par convention, les hiérarchies informelles mentionnées précédemment s'y manifestent. De sorte que l'ancienneté et le niveau d'implication, hiérarchisent informellement le « poids » de la parole exprimée. Ceci dit, la liberté de parole est grande et les arguments de chacun sont débattus. Il faut souligner la présence aléatoire du référent salarié qui suit la commission, dont la disponibilité est relative, du fait de sa mobilisation sur plusieurs dossiers. Ce genre de réunion est déterminant pour rendre plus lisible aux bénévoles et stagiaires la stratégie de la commission, ses orientations et moyens, et ses problèmes au sein de l'organisation, notamment d'interactions avec les autres commissions et le centre administratif.

Il faut mentionner à cet égard que par commodité, les commissions ont tendance à se structurer à l'image de l'organisation administrative du siège ; ainsi outre le chef de projet, des bénévoles sont chargés du lobbying et relations extérieures, un autre de l'organisation et communication externe, enfin d'autres du traitement de l'information... Il y a aussi par exemple un chargé de la logistique et de l'organisation des liens avec les sous-groupes. Ce dernier propose également un Système d'Information sur les ordinateurs en réseau propre à la commission afin de limiter la perte de temps dans la recherche et la manipulation des données. D'autres bénévoles s'investissent dans la rédaction de la circulaire de la commission, qui fait le point régulièrement, sur les travaux menés, avec le produit d'appel (photos pour l'affiche interne mise en ligne), à l'instar de *La Chronique* de AMNESTY ; d'autres s'attèlent aux traductions de rapports et instructions venus de Londres.

Par ailleurs, d'autres réunions sont organisées, dites de formation. Y sont davantage représentés les groupes de régions, incluant des « sous-groupes » consacrés à la campagne contrôle des armes. Ces journées de formation importent donc pour mieux comprendre la perception d'une campagne en province, et pour tenter de faire circuler l'information de bas en haut et de haut en bas. Les principes et objectifs peuvent être débattus, puisque chaque sujet inscrit à l'ordre du jour est suivi d'un débat. Les militants expriment souvent des positions de principe. Plusieurs commissions peuvent par ailleurs être réunies pour une journée formation ; le siège fournit la logistique (salle, nourriture, ordinateur, salariée organisatrice, indemnisation des déplacements, etc.). La durée de la formation est en moyenne une journée. Pour la campagne « Armes : un marché hors de contrôle », est par exemple

débatu début novembre 2004, de l'organisation du recueil de photos par les sous-groupes en province et de leur mise en ligne. La commission nationale se rend alors compte de la difficulté dans certains groupes de « prioriser » cette action du fait notamment de l'âge des militants et responsables, peu familiarisés avec la culture Web et parfois réticents à l'idée de laisser une trace visuelle sur un instrument à priori perçu comme un danger pour la protection des libertés. Mais cette attitude ne semble pas majoritaire. Des projets sont alors évoqués, tels que, outre la mise en ligne, la production et la présentation d'un mur d'images notamment lors de la négociation de la convention à l'ONU.

Chaque commission dispose d'un coordinateur ; ce dernier est le chef de projet qui canalise les énergies et les investissements, répartit le travail, souvent dans l'urgence et un certain désordre (pas d'horaire fixe, objectifs très variables, compétences floues, possibilités de reconnaissances symboliques et incertaines). Dans le cadre de la commission Armes, le coordinateur apparaît comme le « leader » ou chef de projet, seul capable d'avoir une vision d'ensemble des travaux, du fait notamment de la durée de son implication ; cette dernière lui donne le loisir de connaître au mieux l'organisation non plus opérationnelle, mais administrative, soit la partie à la fois salariée (logistique, planification) et décisionnaire (Bureau Exécutif, direction administrative). Le chef de projet communique ainsi avec l'organisation et aussi avec l'extérieur pour ce qui est des compétences de sa commission. Il faut souligner le caractère émergent et aléatoire des démarches, dépendant des interactions entre coordinateur et bénévoles selon disponibilité (lobbying à l'Assemblée, stands lors de manifestations,...), mais aussi des relations internes, relations entre le coordinateur et l'administration. Ainsi, nombre démarches initiées auxquelles les bénévoles consacrent du temps échouent-elles in fine, du fait des décisions prises par la direction, se réservant un droit sans appel d'arrêt de tout projet ; la réactivité peut ainsi être stoppée nette. Sur ce plan, le modèle décisionnel de la poubelle semble pertinent. Les tensions sont nombreuses dans le cadre de la Commission « Armes, transferts et usages » entre la commission et l'administration du siège AMNESTY – Section française -, les raisons de l'adversité remontant à plusieurs années.

Au niveau national et international, une organisation en partie professionnelle

AMNESTY est une organisation relativement centralisée : ainsi, tout document et toute recherche doit-elle être approuvée par le Secrétariat International basé à Londres qui

monopolise la direction des études ; ainsi, les chercheurs Afrique basés en France dépendent-ils directement du SI à Londres. Les études et recherche qui orientent les décisions du Bureau Exécutif national sont préalablement avalisées par le SI et en fonction de ces résultats, le BE national peut prendre des décisions après consultation des membres à condition que ces décisions s'orientent dans la stratégie internationale définie pour le pays en question. Dans un tel cadre, les sections nationales sont encouragées à recenser et analyser les violations des droits humains dans leurs États. Le CEI choisit à titre d'essai des sections pour faire réaliser ou réaliser des recherches. Le CEI pourra généraliser ces pratiques après essai.

Au niveau national, le BE est composé de 7 personnes dont une présidente, deux vice-présidents dont un à la communication, un à l'action régionale et thématique, un trésorier, un chargé d'action sur la France, un de l'Action régionale thématique, un du militantisme. Quant à la part hiérarchique et administrative de AMNESTY, voici son organigramme pour 2004 : la directrice est Lili-Anna Peresa, encadrée par une direction-adjointe s'occupant des finances. La première dirige plus particulièrement les relations extérieures (RELEX), et quatre pôles, soit l'action régionale, l'action sur la France, les médias et la communication, la vie militante. La planification n'est pas une activité répertoriée comme telle, signe de la qualification des centres opérationnels (commissions). La hiérarchie n'est pas très étoffée et ces pôles correspondent à des centres d'action plutôt proches de la logistique (organisation, marketing, communication, etc.). Ces caractéristiques spécifient les organisations professionnelles². La prise de décision correspond au modèle, tant les possibilités de tensions et conflits sont nombreuses, tant encore, l'arbitrage est sans cesse négocié. Ainsi, courant décembre, de la difficile harmonisation entre commissions Armes et commission pays Soudan à propos du Darfour. La commission Armes souhaitait une réaction par communiqué de presse, qui n'aboutit pas, la commission Soudan souhaitant prendre davantage le temps de l'analyse. Au fil de telles controverses en l'occasion tranchée par la présidente de AMNESTY - Section française -, des lignes sinon de division, de conflits, plus durables s'opposent concernant la posture de l'organisation ; faut-il s'opposer frontalement au besoin à la politique étrangères française au nom d'une conception urgentiste et intransigeante des droits humains ou faut-il intégrer dans les positionnements de l'organisation humanitaire, les préoccupations de la politique étrangère et si oui comment et jusqu'où ? Ces débats qui dépassent et de loin

² Elle repose sur des centres opérationnels relativement autonomes dont le travail est fortement planificateur et analyste, si bien que l'unité générale en la matière est peu développée. Reste un centre logistique développé, alors que hiérarchie et centre administratif le sont également peu. L'une des recettes de la faible standardisation et de la grande autonomie de la base opérationnelle réside dans une formation très standard et poussée des acteurs de ce niveau (expert) ; d'après [Mintzberg H., 2004]

AMNESTY et concernant l'articulation entre ONG et politique, sont répercutés au sein de la commission armes, mais très atténués.

Les centres opérationnels que sont les commissions ne sont pas suffisamment corporatistes, scellées par une formation longue et homogène pour conclure globalement à l'organisation professionnelle ; chaque commission constitue comme énoncé plutôt des organisations innovatrices³, mais la tendance au contrôle par l'administration du siège croît selon les témoignages recueillis dans le cadre de la commission « Armes, usages et transferts », certaines initiatives étant souvent rejetées ou soumises au contrôle vétilleux des salariés. L'articulation entre les deux se fait au coup par coup directement par la direction, signe d'une ligne hiérarchique très faible. Il faut noter la collaboration rendue nécessaire entre l'administratif et les commissions ; ainsi par exemple de la définition du rôle du « RELEX », chargé des relations avec personnalités politiques, administratives extérieures. Ce dernier encadre la communication externe de la Commission Armes, soit son lobbying auprès de l'exécutif voire des parlementaires. Les commissions, qui préparent les éléments de fond, les courriers, participent aux RDV. La présidente signe les courriers et participe de près aux relations extérieures dès lors que le Ministère des Affaires Etrangères et l'Élysée ou toute administration ou personnalité de premier rang sont les interlocuteurs privilégiés. De plus en plus comme mentionnée, l'administration tend à superviser l'envoi de tout courrier, voire toute initiative à résonance externe.

La campagne « Armes : un marché hors de contrôle »

Ce type organisationnel donne à l'action militante une tournure spécifique, oscillant entre innovation et procédure. Il s'agit ci-dessous de prendre en compte l'activité spécifique de la commission « Armes, usages et transferts » pendant un an dans le cadre de la campagne internationale : « Armes, un marché hors de contrôle », soit à partir de l'automne 2004, au début de la campagne lancée pour réguler le transfert d'armes. Quels sont les canaux de communication du message ? Quels sont les vecteurs de mobilisation ? Quels sont, outre la mobilisation et l'information, les objectifs de la campagne ? Telles sont les questions auxquelles il est proposé de répondre ci-dessous.

³ Ce type de configuration atteint le plus haut degré de son efficacité en devenant inefficace ». L'organisation innovatrice manque en apparence de « structure » : elle est comparable à une « adhésion » fluide, organique, à décentralisation limitée. La pluridisciplinarité y est la norme, si bien que la division fonctionnelle n'y est pas repérable. Telle est la condition de l'innovation. L'organigramme n'est pas identifiable. L'informalité est la règle. *Ibid.*

En dehors de la communication externe ou du lobbying dont est observé qu'elle ne cède en rien à l'amateurisme mais utilise les moyens du marketing contemporain [Decaudin J.-M., 2003], l'analyse intègre également les cibles du lobbying retenues en France et à l'étranger pour augmenter les soutiens au TICA. Ainsi, AI – Section française-, mais aussi une plateforme d'ONG ralliée à la cause, nouent des contacts auprès des leaders politiques au Parlement, mais encore au sein de l'Exécutif (Ministère des Affaires étrangères et de la Défense nationale, enfin à l'Élysée), ou encore auprès d'organisations consultatives (Commission Nationale Consultative aux Droits de l'Homme, Haut Commissariat à la Coopération Internationale). L'intérêt est de noter que le fonctionnement en réseau rappelant la structure de la gouvernance, le cheminement des actions et décisions demeurant aléatoire, incertain, en interne (au sein de la plateforme), comme en externe (échos auprès des partenaires/adversaires). Il est aussi de rapprocher les tactiques de la position occupée dans le jeu ; ainsi, les associations ont-elles pour objectifs de harceler les décideurs publics sur la question, en sensibilisant l'opinion publique, organisant les pressions symboliques possibles (cartes pétitions photos ou cartes pétitions-lettres, etc.), ou encore en affichant des positionnements exigeants lors des discussions afin d'obtenir le maximum.

Communication et mobilisation

D'emblée, l'objectif est déterminé par la secrétaire générale de AI (I. Khan), lançant l'opération un million de visages. Plusieurs actions sont déterminées comme une présence au Fond Social Européen, un jumelage avec la campagne femmes... Ci-dessous, dans cette note interne à la commission Armes, figurent les objectifs principaux :

En résumé, 1^{ère} partie de la campagne : actions sur l'offre
2^{ème} partie : actions sur la demande

* OBJECTIFS

BUT ULTIME : réduire la violence liée aux armes

OBJECTIFS DU SI	OBJECTIFS POUR LA SF
Objectifs Internationaux : plus d'armes pour les atrocités → mobiliser des gouvernements en faveur de l'ATT ¹ → mobiliser l'opinion publique	Sensibilisation de l'opinion publique
Obj. régionaux : renforcer les accords régionaux et trouver un «gouvernement champion» dans chaque région mondiale pour soutenir l'ATT	Soutien par le gouvernement français du projet d'ATT, au niveau international et au niveau de l'UE
Obj. nationaux : mieux protéger les populations : → lobbying auprès des décideurs pour un contrôle plus strict au niveau national → pour soutenir le projet d'ATT → pour affecter des fonds à des projets dans les pays du Sud	
Obj. locaux : encourager les actions locales → soutenir au moins une initiative locale (ex : formation des forces de police/collecte et destruction d'armes/aide aux victimes) → faire du lobbying sur de « grands donateurs » pour qu'ils affectent des fonds pour des projets d'amélioration de la protection civile	Faire s'impliquer le gouv. français dans des projets locaux Ex/que le MAE mette en œuvre des collectes d'armes, par ex au Congo Brazzaville ou en Côte d'Ivoire Lobbyng auprès des grands donateurs : <ul style="list-style-type: none"> - Agence Française pour le Développement - Ambassades (via MAE) - Unesco - Conseil de l'Europe
	Objectif interne : sensibilisation de tous les niveaux de la section

La communication interne passe comme énoncé plus haut, non seulement par les contacts informels entre relais (sous-groupe) et segment (siège)⁴ et au sein de la commission, par la publication régulière (mensuelle) d'une circulaire faisant le point sur l'avancement de la campagne, mais aussi diffusant de l'information sur la régulation des transferts d'armes et au-delà le commerce. Au sujet des vecteurs de communication externe, un rapport intitulé *Vie brisée* réalisé par le SI permet de poser les définitions, le contexte et les enjeux, ainsi que les objectifs de la campagne. Ce document en couleur, d'une centaine de pages, illustré, facile à consulter est distribué dès qu'une action de lobbying est tentée (ex. contact en face à face avec des parlementaires en 12/2004 à l'Assemblée lors d'un colloque sur la liberté de la presse). Le document sert aussi à informer les bénévoles lors de leur arrivée ; il est donc relativement incontournable. Ultérieurement, un autre document liant campagne sur le contrôle des armes et campagne en faveur des femmes, intitulé *Armes à feu : les femmes en danger*, paru au printemps 2005 fait l'objet d'un traitement comparable, servant de support au lobbying mené. Le « lancement » médiatique de ce rapport est opéré notamment via des interviews auprès de TV5, KTO, Radio France, etc... L'approche en 2005 par rapport à l'année précédente tend à faire travailler ensemble les Commission femmes et « Armes, usages, transferts ».

En terme d'affiche, dès les premiers temps, une image symbole revient, celle d'un enfant noir portant un ballon de foot criblé de balles, avec en fond, un mur lui aussi transpercé par les impacts. Le logo en rouge et blanc non francisé impose un repérage facile de la campagne ainsi intitulée « control arms ». Tout autant que le site Internet spécifique, www.controlarms.org, ces moyens sont mis à disposition par le SI. Un second type de support est ainsi utilisé, le Web : de petites cartes sont distribuées à un maximum de personnes (et notamment dans les écoles) qui peuvent ainsi envoyer leur photo et leur autorisation, afin que cette dernière soit affichée sur Internet (adresse précitée) constituant un mur d'image virtuel, symbolisant la lutte en faveur de l'adoption du TICA. Cette action, planifiée pour 2006 (réunion à ONU), pourrait recevoir un support matériel (un mur d'images) dont un dérivé existe déjà, soit une seconde affiche support de la campagne en 2004-2005, où visages de stars et d'anonymes se mélangent, prenant la posture requise (en fait non seulement le visage mais aussi la main imitant un canon de pistolet « ligaturé » à l'instar d'une sculpture installée à NY au siège de l'ONU). En France, cette affiche a pour emblème L. Thuram. Elle sert lors

⁴ Les théoriciens de la sociologie de l'action organisée insistent sur la double face des relais, à la fois représentants de leur secteur (négociant auprès de l'organisation l'obtention de ressources) et de l'organisation auprès de ce dernier. Le raisonnement est réversible et s'applique donc aux segments organisationnels. La négociation des frontières et donc de ressources, constitue des tests d'intégration « culturelle » de l'organisation. À ce titre, les réseaux de relais/segments apparaissent comme de véritables traducteurs et génèrent « des investissements de forme » ce concept est emprunté à [Friedberg E., 1993]

des opérations de communication externe en 2005. Le SI de AMNESTY veut orienter de plus en plus vers des actions qui ne se limitent pas à la pétition sauf dans le cas de la pétition photos, nouveau vecteur, devant atteindre un million de participants d'ici à 2006. Régulièrement, la circulaire de la commission fait le point sur le nombre de signatures (240900 signatures en France mi-2005).

Il faut noter la mobilisation au coup par coup (événements), des bénévoles qui « armés » d'appareils numériques se promènent en province et à Paris se joignant notamment à d'autres manifestations (exemple au sujet de la Tchétchénie en 10/2004 ou concert de R. Charlebois en mai 2005) pour recueillir le nombre maximum de photos. Ainsi, une certaine compétition entre sections nationales et entre commissions, survient quant aux résultats en matière de recueil de pétitions, manifestant le degré de mobilisation. Des débats sont organisés, des séances de dessin qui sont autant d'occasions de délivrer le sens de la campagne à des groupes d'opinion. Des projections de films sont prévues suivies de débats (Bowling for Columbine, La cité de Dieu,...). La commission MSP participe en dec. 2003 à la Conférence de Dublin, puis en septembre 2004 à la Conférence de la Haye, en nov. 2004 au FSE à Londres. En 2005, le calendrier organise des manifestations telles que le Gala de AMNESTY. Le Forum social du Brésil est utilisé, l'envoi du coordinateur B. Muracciole étant utilisé, non sans débat, par l'organisation pour installer affiches et systématiser et internationaliser la campagne photos ; l'occasion est trouvée pour impliquer les VIP présents. Le football est utilisé comme vecteur à l'avenir, notamment auprès des jeunes, ce sport étant très populaire dans les milieux touchés par la dissémination de la violence armée, notamment en Amérique du sud. Dès mai 2005 en France, l'entraînement des joueurs dans les clubs de Ligue 1 se fait en portant le maillot « contrôlez les armes ». Au niveau local, les sous-groupes manifestent leur créativité : bus mobilisés pour le recueil de signatures, cimetière fictif mis en scène, mémorial, randonnées, concerts, soirées théâtrales, etc... Pour ce faire, la commission nationale envoie des recommandations précises en matière de lobbying. La théâtralisation de l'action en province prolonge la campagne : une manifestation « une ville entière allongée par terre » devait intervenir à Bègles, pour montrer le nombre de morts en RDC. Les antennes jeunes sont activées pour manifester leur dynamisme et créativité (dans les écoles, universités,...). Ainsi, chaque sous-groupe dans le cadre de la campagne contrôle des armes, est-il invité à engager un lobbying auprès des médias locaux.

Outre cette mobilisation de terrain, il est clair que la campagne doit toucher le maximum les élites ; les supports stars sont visés, leur notoriété faisant boule de neige, d'une part auprès de la constellation, d'autre part auprès du grand public. Ainsi l'affichage de stars vaut produit

d'appel, y compris auprès de dirigeants (hommes politiques), qui peuvent y trouver moyen « sympathique » de joxter sur des affiches ou lors de manifestations des figures du sport, de la variété, du cinéma et théâtre, appréciés du public. La campagne remporte au bout d'un an sur ce plan un succès certain. A cet égard, tout autant que l'investissement de stars, un match de foot est prévu en Afrique du sud en 2004, offrant ainsi une arène mondiale à la campagne. L'organisation du Gala 2005 donne l'occasion, via une sous-traitance d'organiser un événement relativement médiatique, avec l'invitation de centaines de personnalités afin d'attirer l'attention des médias à la fois sur la cause, mais aussi sur les « bonnes fréquentations » ainsi symboliquement (fugacement ?) ralliées. La communication événementielle mobilise plusieurs mois à l'avance la salariée AMNESTY chargée du suivi des commissions Armes et Femmes (E. Kohl), le coordonnateur de la commission, enfin les bénévoles : ainsi des chargés de communication interne et externe, chargés des invitations (envoi), opération prosaïque impliquant des travaux de relance téléphonique, etc... Certains participent aussi à la logistique peu avant l'événement survenant le 5 février 2005.

Est ainsi entendue la professionnalisation de la communication engagée au sujet de la campagne « Armes, un marché hors de contrôle », dans la mesure où média planning diversifié (supports distincts, médiatisation variable, recours à l'événementiel, etc.) jalonne la communication externe entreprise pour sensibiliser les opinions publiques. La nature hybride de l'organisation mi-professionnelle, mi-bénévole, sert la souplesse et accroît le taux de pénétration de la campagne à visée citoyenne.

Lobbying élitaire en vu adoption du TICA

Outre le facteur symbolique, comptent le contact et la fidélisation de personnalités politiques et de la haute fonction publique dans un travail de lobbying. Sur ce plan, le leader de la commission possède le carnet d'adresse. Plusieurs bénévoles chargés de la communication externe l'aident au sein de la commission. Dès fin 2003, chaque sous-groupe régional a été incité à envoyer un courrier pour demander aux parlementaires qu'ils fassent pression pour limiter les conditions du transfert d'armes. Un modèle de lettre préparé par la commission est proposé. Régulièrement, la circulaire de la commission fait le point sur le nombre de parlementaires soutenant (14 en juin 2005) et sur les démarches engagées auprès des politiques (15 supplémentaires). En fait au bout de un an, les députés ont été contactés dont un nombre limité semble engagé au-delà de la simple question écrite au ministre. Ainsi

F. Hollande évoque un groupe pilote pour étudier les moyens législatifs de lutter contre le trafic d'armes ; l'objectif du groupe est de s'accorder sur un texte ensuite remis au Président de la République afin que la France s'engage en faveur de la signature. Mais encore, F. Loncle promet une réunion informelle à l'Assemblée, alors qu'enfin, un petit nombre a envoyé sa photo, soulignant ainsi sa sympathie par rapport à l'action menée. En fait, au regard de ces résultats est décidé par la commission, un second envoi (relance à l'hiver 2005), pour provoquer la réunion de travail avec un comité restreint de parlementaires. Cette réunion a lieu à l'assemblée, la présence de plusieurs assistants d'une part, de quelques députés (dont MM. Boucheron et Blum) d'autre part, permettant d'envisager la création d'un suivi régulier de la question. Un second courrier de rappel visant les membres des commissions Défense et Affaires étrangères de l'Assemblée et du Sénat a lieu au printemps 2005. Il s'agit de mobiliser plus intensément les parlementaires afin de faire pression sur l'exécutif et particulièrement la présidence en les incitant à inscrire l'enjeu sur leur agenda, mais aussi à plus long terme, à intensifier la veille sur les transferts d'armes au vu de critères relatifs aux DESC. La complexité du travail en réseau est notable ; en effet, à Noël 2005, la plateforme d'ONG⁵ censée engager la négociation avec les parlementaires sur la question tarde à s'accorder sur une stratégie commune, si bien que AMNESTY décide de pousser le fer en solo sur la question de la réunion pilote avec les parlementaires. La démarche en réseau freine, chaque lettre étant soumise à débat, biffée, annotée, à nouveau négociée, etc. Mais, cette même démarche peut aussi permettre d'élargir les soutiens. A partir du printemps 2005, le Secours catholique investit aussi le Parlement et enrichit notamment sur la droite, le recueil d'éventuels soutiens, AMNESTY – Section française – ayant des contacts au PC, au PS, à l'UDF, mais sans être inexistant, moindre à l'UMP.

Des réunions se tiennent avec certains hauts fonctionnaires, au MAE particulièrement (M. Maillard, F. Doré - chargé des commerces et industries sensibles). Les associations souhaitent la nomination d'un ambassadeur sur la question du transfert des armes auprès de l'ONU, un médiateur supprimé depuis 1998 (fin du mandat de P. Charasse). Les entretiens sont l'occasion de faire croître le réseau relationnel institutionnel et ainsi d'augmenter les contacts : ainsi, lors du RDV avec M. Doré, les associations sont mises en relation avec Me Dubois (aux affaires économiques auprès de M. Maillard), Me. Paradas (ss. dir. Affaires stratégiques)... AI note le manque de moyens du MAE sur la question de lutte contre le transfert incontrôlé des armes et la stagnation au Sénat, d'une proposition de loi non reprise

⁵ (AMNESTY, AGIR ICI, SC/CARITAS, PAX CRISTI, MDM, JUSTICE ET PAIX, FOI ET JUSTICE)

en compte. Au printemps 2005, les positions internes à l'administration des Affaires étrangères semblent s'harmoniser en faveur d'un engagement de la France, puisque les divergences apparues entre les directions économiques (favorables) et désarmement (en retrait) diminueraient. D'autres contacts ont lieu avec le Ministère de la Défense (état major, contrôleur général des armées). À la DGA, une réunion a par exemple lieu avec le Général Rossignol (12/1/2005). Une position de la France devrait être dégagée sur la question. Le 25 mai 2005, lors d'une réunion à l'Institut de Recherche International et Stratégique, un représentant du Secrétariat Général à la Défense Nationale déclare que la France soutient toute initiative en faveur du contrôle des armes...

Un RDV avec le HCCI (J.-M. Hatton) est selon les participants de la plateforme à la réunion, décevant, d'autant plus que les ONG nourrissaient des espoirs. Le HCCI est chargé par le MAE d'un avis sur l'incidence de la dissémination des armes légères sur le développement humain... Les ONG insistent sur la prise en compte des indicateurs humains et sur la prise en compte de la campagne TICA ; mais le HCCI adopte une interprétation stricte de son objet d'investigation limitant aux effets des trafics illicites d'armes légères, refusant d'élargir au traité. Il est intéressant de noter que lorsque le HCCI veut engager un consultant pour réaliser une mission de terrain avec remise du rapport en juin ; les ONG refusent initialement et concluent à une volonté d' « instrumentalisation ». Les ONG de la plateforme envisagent de continuer la négociation si le HCCI accepte de s'autosaisir de la question de la préparation de la biennale. Sous la controverse, se cache l'envie concrète du HCCI d'étudier le cas de la déstabilisation des États d' Afrique subsaharienne dès lors notamment que 10 000 ALPC sont importées. L'idée est avant tout opérationnelle. Le MAE estime cependant nécessaire d'ouvrir la réflexion aux stocks et aux trafics transfrontaliers, et de ne pas se limiter à la problématique d'usage Désarmement, Démobilisation, Insertion. Les ONG veulent en adoptant une acception large de la mission, souligner les transferts illicites ne sont pas les seuls indicateurs du problème, ne représentant que 20 % des ventes. Partant de zéro, les ONG adoptent la proposition la plus dure en refusant de suivre la saisine si ses termes n'intègrent pas le commerce licite. Rapidement cependant, il est décidé l'embauche d'une universitaire, C. Thaï, consultante, engageant un travail de systématisation de la réglementation, mais aussi réalisant des enquêtes de terrain à partir de contacts mis à disposition par les ONG, de sorte que ces dernières demeurent en amont. Elles se réservent le droit d'être en désaccord avec les recommandations de la consultante. L'accord est subordonné à l'inclusion dans l'exposé des motifs de l'avis du HCCI incluant les propositions, de considérations plus larges sur les nécessaires régulations par le droit. Les

membres de la négociation avec le HCCI, Ch. Josselin étant le politique facilitant l'émergence de l'accord, notent mi-février 2005, l'évolution favorable de cette dernière. Il convient aussi de noter la représentation de la plateforme auprès de la CNCDH fin mai 2005, plaidant ainsi pour l'adoption du TICA. L'une des membres de la commission « Armes, transferts et usages », S. Lorthois, rédige l'avis de la CNCDH, voté le 23 juin 2005. La reconnaissance obtenue à ce niveau consultatif est donc une performance pour AMNESTY INTERNATIONAL – Section française –.

La stratégie des associations et particulièrement de AMNESTY en pointe sur l'enjeu, est de « toucher la tête » et d'obtenir une reconnaissance présidentielle et exécutive, étant pour l'organisation entendu que la politique étrangère efficace et prioritaire ressort du chef de l'Etat. AMNESTY envoie une lettre au chef de l'État cosignée et mise à délibération des autres associations ; puis est proposée à l'opinion, une carte-lettre, mise en ligne sur le site à destination de la présidence pour faire pression afin que la France s'engage à soutenir fermement le TICA. Une réunion a lieu à l'Élysée avec L. Vigier ; cette réunion joint plusieurs associations (SC/CARITAS, AMNESTY, AGIR ICI). Le chargé de mission à l'Élysée commande une expertise juridique de la proposition TICA. L'expert souligne les difficultés de mise en œuvre probable et les questions d'articulation avec les ALPC. Selon le chargé de mission, les ministères doivent aussi donner leur avis. La rencontre avec le Président n'est pas envisageable avant qu'un tel processus n'aboutisse. Le sherpa, M. Gourdault-Montagne rencontre les associations avant le G8 le 12 avril 2005 ; ces dernières profitent de l'occasion pour évoquer le TICA. Lors de la réunion qui inclut également le sherpa britannique, la GB se montre très ouverte à cette idée, la France privilégiant le code de bonne conduite international avant tout Traité... Courant juin, le Président français déclare publiquement à deux reprises soutenir la démarche engagée par les britanniques, et cite le TICA (20/5/2005). Il convient cependant de noter qu'en matière de développement, l'Afrique est au centre des préoccupations du G8.

Le lobbying international est visé non seulement auprès de l'ONU, mais aussi auprès des organisations régionales. L'organisation des États Américains se prononce pour l'adoption d'un texte international limitant le commerce des armes au nom de principes humanitaires et des droits humains au printemps 2004 avec mention du terrorisme. Une action comparable est menée auprès du PE, bien relayée par les députés Verts qui déposent une déclaration censée devenir une proposition du PE (313 signatures requises avant renouvellement du PE en 2004). L'opération échoue (150 signatures). Par ailleurs les contacts sont entretenus avec l'Union, une relance de la démarche survenant à chaque changement de présidence. Des échanges sont

entretenus avec le COARM (groupe du Conseil sur les transferts d'armement) ; le 30/09/2004, une réunion a pour objet la modification du code de conduite européens sur les transferts, conférence à laquelle participent les ONG mobilisées dont AMNESTY. Au printemps 2004, la requête de AMNESTY est d'ouvrir la négociation de la modification du Code européen de bonne conduite aux ONG (Cdc), industries de la défense, etc. Cette association remarque la position française lui semblant en retrait par rapport aux autres sur les améliorations à apporter au code de conduite. Mais un an plus tard, les travaux avancent peu. Ainsi, dans une note, « ... la plateforme française, en concertation avec la plateforme européenne, s'inquiète du peu de prise en compte des recommandations des ONG dans l'amélioration significative du Code de Conduite de l'UE. Ce malgré les conférences de Dublin, en décembre 2003, et de La Haye, en septembre 2004, qui avaient été l'occasion, pour les ONG européennes, de faire part de leurs critiques et propositions...Le CdC et son application laissent grandement à désirer... Concernant les évolutions du Code [il faut]... promouvoir l'adoption du TICA et œuvrer dans ce sens afin de soutenir l'élaboration d'une version renforcée du CdC. Promouvoir une interdiction internationale qui porterait sur la fabrication, la commercialisation, les activités de courtage et le transfert de matériel pouvant aisément être utilisé pour la torture, les mauvais traitements et la peine capitale. Étendre l'application extraterritoriale des lois européennes sur le courtage, le transport et le financement des armements, et réglementer en bonne et due forme les excédents d'armes. Adopter une action européenne conjointe afin de contrôler efficacement la production dans des pays tiers d'armes sous licence européenne, ainsi que les exportations des composants et des technologies utilisables à des fins tant civiles que militaires, notamment les équipements de surveillance et de communication, qui peuvent contribuer aux violations des droits humains. Introduire, par le biais d'une action européenne conjointe, l'obligation légale pour les États de respecter le droit international humanitaire et relatif aux droits humains, ainsi que de prendre en compte la question du développement durable dans tous les programmes européens d'aide dans les domaines militaire, de sécurité et de police, destinés à des pays « tiers ». Adopter des lois compatibles avec ces normes internationales auxquelles devront se conformer toutes les entreprises de l'Union proposant de fournir un savoir-faire et une formation dans ce domaine, et mettre en place des dispositions interdisant aux citoyens et résidents européens de pratiquer le mercenariat... »⁶.

Un objectif intermédiaire est de pousser les États à participer à la conférence internationale (biennale) sur le commerce des armes prévue pour juillet 2006 avec l'objectif d'élargir l'enjeu

⁶ Note interne AMNESTY INTERNATIONAL – Section française -, fev. 2005.

au contrôle du commerce des armes. L'idée est donc l'inscription du traité à l'ordre du jour de la Conférence de révision de 2006 (nouvelles négociations du programme des NU sur les armes légères). Pour 2005, la présidence de la commission des Nations Unies, en la personne de l'Ambassadeur De Alba du Mexique, a donné au directeur de IANSA une invitation sans précédent de participer aux discussions en matière de maîtrise des armements légers ⁷ et de participer aux discussions du groupe d'experts de la table ronde. Le groupe de travail des Nations Unies sur le marquage et le traçage des ALPC se réunit à la fin du mois de juin 2005. Le président de la réunion biennale des États demande expressément aux États d'inclure des membres des ONG dans leurs délégations et à les soutenir financièrement pour leurs actions en faveur de la réduction de la prolifération et mauvais usages des ALPC. En juillet 2006, la réunion biennale des États sur le Programme des Nations unies sur les armes légères doit permettre aux États de faire un bilan de leurs actions ; le SI de AMNESTY envisage d'ores et déjà une mobilisation devant l'immeuble de l'ONU par le recours au théâtre de rue, via notamment une prestation du Cirque du soleil.

En avril 2005, 30 États dont la 15 plus particulièrement incluant la GB s'engagent fermement en faveur du projet de Traité (Brésil, Cambodge, Costa-Rica, Finlande, Irlande, Islande, Kenya, Mali, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Tanzanie, ...). Le lobbying auprès des administrations et politiques, doit déboucher sur des soutiens aux campagnes locales de désarmement (RDC, Côte d'Ivoire, Congo Brazzaville,...) ⁸. Un lobbying auprès des grands donateurs est prévu (AFD, ambassades, UNESCO, Conseil de l'Europe, Francophonie). Des contacts avec les entreprises d'armement devraient être tentés (Eurosatory). Plus largement des contacts avec les entreprises sont assurés ; en France, EADS est sensibilisée via une réunion prévue le 4 juillet 2005. Des réunions internationales scandent la montée en puissance de la campagne, comme celle organisée en Finlande en février 2005 ou en Tanzanie... Les États déjà engagés servent de relais pour convaincre les autres, alors que les responsables des commissions « Armes, usages et transferts » du monde entier se réunissent à Nairobi en juillet 2005. Sur le plan international encore, une tentative des ONG est, compte tenu de l'organisation d'un G8 en Ecosse en 07/2005, et du positionnement de la GB, d'inciter les États les plus riches à encourager la lutte contre les transferts d'armes incontrôlés, voire s'engagent à soutenir le TICA.

⁷ En janvier 2005 le Conseil de sécurité des Nations Unies tient un débat ouvert sur les armes de petit calibre.

⁸ Sur le fond, la section française, commission Armes, participe notamment à une mission de recherche en RDC et à la rédaction d'un rapport sur les livraisons d'armes dans la région des grands lacs. Un rapport sur les conséquences sur les femmes de la prolifération des armes légères est planifié. Sur le plan de la recherche, l'IRIS est contacté ; des réunions sont organisées.

En multipliant les angles d'attaque (opinion publique, parlementaires, exécutif, États, ONU,...), en multipliant les scènes de négociations (code de conduite européen, réunion biennale sur les armes légères, réunion en Tanzanie, G8,...), la plateforme notamment française et AI France en particulier, tentent de faire progresser la prise de conscience de l'enjeu et les modalités d'inscription sur l'agenda d'une part, la résolution juridique du problème d'autre part. Le risque est celui de la dilution, mais il correspond bien à la technique de harcèlement qui sied à tout acteur en position de faiblesse. Le peu de visibilité du problème (enjeu non prioritaire, peu de sensibilisation du public), l'importance de l'adversaire (les industries d'armement, les politiques réalistes des gouvernants), la complexité juridique du droit international et son effet contraignant très relatif, composent la situation de faiblesse prémentionnée. L'étude empirique traduit le caractère polyarchique et réticulaire de l'action stratégique des ONG et particulièrement de AMNESTY INTERNATIONAL – Section française -, et le caractère aléatoire de leur intégration aux circuits de la décision en matière de négociations internationales. Pour autant, cet exemple incite à penser que mobilisation de l'opinion, harcèlement des décideurs et réalisme doctrinal, permettent progressivement aux organisations de la société civile d'avoir accès à la scène de discussion des normes internationales.

Bibliographie sommaire

- Aledo (Louis-Antoine), *Le droit international public*, Paris, Dalloz, 2005
Badie (Bertrand), *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2003
Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude) *Le retournement du monde*, Paris, Presses de Sc Po, 2004
Berghezan (Georges), *Trafics d'armes vers l'Afrique*, Paris, GRIP- Editions Complexe, 2002
Charillon (Frédéric) *Politique étrangère, nouveaux regards*, Paris, Presses de Sc Po, 2002
Collectif, « Les ONG face aux mouvements altermondialistes », *RFSP*, n° 3, vol. 54, 06/2004
Collectif, « Les relations internationales illicites », *Revue internationale et stratégique*, n° 43, été 2001
Collectif, « Une société civile internationale ? », *Critique internationale*, n° 13, oct. 2001
Decaudin (Jean-Marc), *La communication marketing*, Paris, Economica, 2003
La Chronique – mensuel d'Amnesty International -
Favre (Pierre), Hayward (Jack), Schémeil (Yves), *Être gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003
Friedberg (Erhad), *Le Pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil, 1993
Hassner (Pierre), *La terreur et l'empire*, Paris, Seuil, 2003
Laroche (Josépha), (ss. Dir.), *Faire la paix*, Paris, Chaos international, 2005
Mintzberg (Henry), *Le management*, Paris, Editions de l'organisation, 2004
-