

L'accès des ONG aux instances multilatérales : le désarmement est-il à la traîne ?

Simon CARROLL

Les instances internationales prévoient différentes possibilités pour la participation des acteurs non étatiques dans leurs travaux. En règle générale, les gouvernements limitent l'accès direct des acteurs non étatiques aux instances internationales en n'autorisant qu'un groupe limité d'organisation non gouvernementales (ONG) officiellement accréditées à participer aux réunions et en limitant ensuite de différentes manières leur participation. L'accès des ONG est limité par des règles de procédure et des pratiques convenues pour la conduite des réunions et des négociations, même « informelles ».

Les acteurs non étatiques connaissent, à bien des égards, les mêmes difficultés pour ce qui est de leur accès et de leur influence dans les instances internationales indépendamment des domaines – droit du travail, commerce, environnement, droits de l'homme ou maîtrise des armements. Il existe de nombreuses similarités, mais aussi de nombreuses différences, au niveau de l'accès direct accordé aux acteurs non étatiques. L'on entend souvent dire que l'accès accordé aux ONG est nettement plus important dans les instances multilatérales traitant de questions comme l'environnement ou les droits de l'homme que dans celles du désarmement. D'aucuns soutiennent aussi que l'importance de cet accès se reporte sur la capacité des ONG à influencer le contenu et la mise en œuvre des accords multilatéraux en question.

L'accès direct aux instances intergouvernementales n'est qu'un aspect de l'engagement des acteurs non étatiques dans les processus internationaux. Ils remplissent de multiples fonctions dans la création, l'élaboration et la mise en œuvre d'accords internationaux et conduisent nombre de ces activités en toute indépendance. Ils mènent de multiples activités : effectuent des recherches, attirent l'attention sur certaines questions, définissent des priorités, sondent l'opinion publique, influencent les gouvernements, proposent des textes juridiques, suivent la mise en œuvre et, parfois même, veillent au respect de certains accords. L'exécution de ces différentes tâches ne nécessite pas forcément que les acteurs non étatiques aient un accès direct à des instances multilatérales particulières. L'influence des ONG peut être cependant marginalisée. Il suffit pour cela de limiter leur accès ou de les exclure complètement des processus officiels considérés comme étant du ressort exclusif des gouvernements.

Cet article décrit brièvement certains aspects de l'évolution de l'accès des ONG aux instances intergouvernementales et examine, plus en détail, certaines caractéristiques de l'accès et de l'engagement des ONG dans les instances multilatérales, en s'intéressant plus particulièrement aux enceintes de l'environnement et à celles du désarmement. Il semble en ressortir qu'en matière

Simon Carroll est conseiller auprès de la division scientifique et politique de Greenpeace International, aux Pays-Bas. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne doivent pas être considérées comme représentant les vues officielles de Greenpeace.

d'accès des acteurs non étatiques, il existe plus de similarités que de différences entre les instances multilatérales. Il n'en reste pas moins que de nombreuses instances accordent aux ONG des possibilités d'influence et un accès nettement plus grands que ce qui est d'usage dans le domaine du désarmement. Dans la conclusion, nous nous demanderons quelle logique peut expliquer ce clivage ou s'il aurait plus à voir avec les hypothèses classiques d'un milieu conservateur réticent à tout changement.

Évolution du rôle des ONG dans les instances internationales

La participation des ONG dans les affaires internationales n'est pas un phénomène nouveau. De nombreuses ONG contribuèrent sensiblement, dès le XVIII^e siècle, au développement du droit international pour les questions économiques, politiques et sociales¹. Les ONG jouèrent un rôle actif pour ce qui fut d'influencer les États s'agissant de la nécessité d'une réglementation internationale concernant, par exemple, l'abolition de l'esclavage, la reconnaissance de droits dans le domaine du travail, la réduction des barrières commerciales non tarifaires et des barrières douanières, et la défense des droits de la femme. Nombre d'organisations soutenant ces campagnes avaient une dimension internationale et employaient des méthodes qui n'étaient pas très différentes de celles utilisées aujourd'hui par les ONG. L'on peut, en effet, trouver de nombreux exemples d'ONG ayant organisé des ateliers, produit des documents d'information, des opuscules et des « journaux », fait pression sur des délégués ou responsables gouvernementaux, fourni une expertise technique et même été membres de délégations gouvernementales officielles.

Au début du XX^e siècle, les activités menées sous l'égide de la Société des Nations permettaient une participation relativement importante des ONG dans toute une série de tâches. Cet accès comportait même la participation dans les instances chargées des questions économiques et du commerce où l'accès direct des ONG est aujourd'hui sérieusement limité, comme c'est le cas notamment à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'action des ONG a favorisé la création d'organisations intergouvernementales comme le Comité international de la Croix-Rouge et l'Organisation internationale du Travail.

L'engagement d'acteurs non étatiques dans l'élaboration du droit international fut essentiellement motivé par les circonstances – du moins jusqu'à la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945. Il n'empêche qu'avant la création de l'ONU « ... de nombreuses initiatives se développèrent à partir d'actions de particuliers, prélude à l'activisme plus intense des organisations non gouvernementales qui caractérise les négociations internationales aujourd'hui »².

Si la création de l'ONU signifiait de nouvelles possibilités de dialogue intergouvernemental, elle se traduisit aussi par un rôle généralement moindre des ONG dans les décisions intergouvernementales pendant deux décennies. D'une part, la Charte des Nations Unies officialisait les modalités de la Société des Nations concernant les ONG, d'autre part la contribution des ONG ne fit que décliner ou stagner jusqu'au milieu des années 70³. Différents facteurs expliqueraient cette évolution, parmi lesquels le fait que les nouveaux mandats des gouvernements et des organisations intergouvernementales, y compris ceux de l'ONU et de ses institutions spécialisées, accrurent le besoin d'expertise interne fournie jusqu'alors par les ONG⁴.

Le domaine de l'environnement échappait, d'une certaine manière, à cette règle. Comme aucun organe de l'ONU ne fut immédiatement consacré à la protection de l'environnement, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources créée en 1948, avec l'admission des gouvernements comme des ONG, servit de centre de liaison pour les ONG actives au niveau intergouvernemental pour les questions d'environnement. Cela a peut-être facilité, dans

les décennies qui suivirent, l'apparition d'un schéma de reconnaissance de ces ONG au niveau intergouvernemental. En 1992, le plan d'action global pour l'environnement, plus connu sous le nom d'Action 21, précisa de quelles manières les ONG pouvaient contribuer à l'instauration d'un développement durable. Il était écrit dans ce plan que les ONG « possèdent une expérience, une compétence et des capacités solides et diverses dans des domaines qui présentent un grand intérêt pour l'application et le suivi de programmes de développement durable écologiquement rationnels et socialement responsables » et que les ressources des ONG devraient être mises à contribution et renforcées⁵.

Ceci est valable pour les ONG engagées dans presque n'importe quel domaine, et pas uniquement pour celles qui se consacrent à l'environnement ou au développement durable. Depuis 1992, l'engagement des ONG s'est considérablement accru, sous des formes diverses, dans de nombreux domaines, même si cette tendance était déjà apparue au cours des décennies précédentes à des périodes différentes selon le secteur. Ce qui semble s'expliquer par un certain nombre de facteurs : prolifération du nombre d'ONG; soutien et adhésion accrus et diversifiés de ces ONG (et, par conséquent, meilleur financement de leurs activités); nouvelles capacités et technologies qui facilitent l'échange d'idées et de programmes entre ONG ainsi qu'avec les différents groupes concernés; et évolution d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales s'agissant de leurs relations officielles avec les ONG. Ce dernier aspect a notamment bénéficié des mesures mises au point et appliquées par un certain nombre d'organisations intergouvernementales pour faciliter la participation des ONG dans la conception des politiques, la prise de décision, l'exécution et l'évaluation des activités des organisations intergouvernementales⁶. L'on peut dire que, dans le meilleur des cas, les instances de désarmement ont tardé à reconnaître ces dynamiques et, plus encore, à modifier de vieilles pratiques.

Ces dernières années ont vu l'apparition de ce qu'on appelle des réseaux de réseaux, essentiellement mondiaux. Ils se caractérisent à la fois par une large coalition d'ONG et par un nouveau mouvement politique. Dans le domaine du désarmement, nous avons assisté à l'émergence de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, qui réunit tout un groupe d'ONG, engagées dans des domaines divers comme le développement, les réfugiés, l'action humanitaire et l'assistance aux victimes, pour lutter pour un objectif commun. Le domaine de l'environnement mobilise quant à lui des mouvements écologistes, des groupes d'entreprises, des groupes anti-corporatifs, des anarchistes, des travailleurs, des citoyens, des associations de développement, des « organisateurs » locaux et un grand nombre de citoyens engagés mais non affiliés. Ce mouvement noue des alliances complexes, souvent changeantes, et conteste des processus classiques dominés par les États opposés à l'engagement d'acteurs non étatiques dans les instances internationales⁷. Des tensions se font donc jour non seulement entre ces « activistes » et les États, mais aussi parfois entre les acteurs non étatiques qui cherchent à préserver et à améliorer l'accès des ONG à ces instances et ceux qui remettent en question la légitimité, le rôle et les fonctions de celles-ci.

Des tensions se font donc jour non seulement entre ces « activistes » et les États, mais aussi parfois entre les acteurs non étatiques qui cherchent à préserver et à améliorer l'accès des ONG à ces instances et ceux qui remettent en question la légitimité, le rôle et les fonctions de celles-ci.

La diversité des ONG

De qui parlons-nous précisément lorsque nous évoquons les ONG ? La définition classique des ONG peut être interprétée de manière à comprendre les activités des organisations

intergouvernementales de même que l'ensemble de la société civile. En gros, la définition classique englobe potentiellement toute entité qui dépasse l'individu, mais qui n'a pas le pouvoir direct d'un État⁸. Aujourd'hui, la plupart des commentateurs définissent les ONG un peu comme « des organisations privées qui ne sont créées ni par un gouvernement ni par un accord international, et qui peuvent jouer un rôle dans les affaires internationales en raison de leurs activités » ou comme « des organisations internationales privées qui tiennent lieu de mécanisme de coopération entre des groupes nationaux privés pour les affaires internationales »⁹.

On constate dans la pratique une tendance à mettre toutes les ONG dans le même panier, un ensemble de groupes de pression et d'entités ayant des intérêts particuliers, alors qu'elles n'ont souvent pour seul point commun que le principe d'organisation. En réalité, de nombreuses ONG différentes ont pris part au développement du droit international, avec l'engagement notamment de la communauté scientifique et d'experts, d'associations et organismes à but non lucratif, de syndicats, de sociétés privées ou d'associations commerciales, de juristes, d'universitaires et de particuliers. Et si les ONG sont très diverses, les acteurs non étatiques le sont encore plus !

Il existe toute une série d'ONG accréditées auprès d'institutions ou d'organes multilatéraux – certaines ont une portée mondiale, d'autres des préoccupations et des intérêts d'ordre local uniquement. Elles peuvent avoir des objectifs différents voire contradictoires. Par exemple, au cours des dernières années, dans le domaine de l'environnement, les ONG cherchant à défendre des intérêts collectifs ou des intérêts de sociétés privées se sont multipliées. Il peut arriver que certaines ONG soient accréditées, même s'il y a tout lieu de croire qu'elles cherchent principalement à empêcher l'adoption de mesures qui contribueraient à améliorer la protection de l'environnement. Une tendance analogue se dessine dans le domaine du désarmement. Par exemple, dans le cadre des négociations internationales concernant le trafic illicite d'armes légères, l'accréditation fut accordée aussi bien à des lobbies opposés à toute nouvelle réglementation sur le commerce des armes légères susceptible d'avoir une incidence sur leurs affaires qu'aux ONG favorables à davantage d'initiatives en matière de contrôle des armes à feu.

Il n'est donc pas étonnant que certains aient noté que « la multitude des groupes est si disparate et varie tellement sur différents plans – la taille, l'organisation, les objectifs, l'emplacement, les effectifs, les sources de financement, les membres, la stratégie, le cycle de vie – qu'il est difficile de faire des généralisations sur leurs activités ou leur impact »¹⁰.

Vu la diversité des suggestions susceptibles d'être avancées par les acteurs non étatiques, les gouvernements se trouvent confrontés à une tâche des plus difficile : comment utiliser les compétences des acteurs non étatiques pour que les instances internationales adoptent et appliquent les meilleures décisions possibles sans qu'elles ne soient, pour autant, accablées par des groupes défendant des intérêts particuliers selon des agendas stricts et parfois contradictoires¹¹. Les gouvernements doivent aussi admettre que refuser ou limiter de manière excessive l'accès des acteurs non étatiques aux instances intergouvernementales signifierait un monde où les États seraient considérés comme les principaux acteurs en matière d'analyse et d'action – une conception qui, dans le meilleur des cas, ne serait plus universellement applicable et risquerait même d'aller à l'encontre du but recherché.

Rôles des ONG pour ce qui est d'influencer les instances internationales

Les ONG interviennent à différents stades du « cycle de vie » du droit international, de son élaboration jusqu'à son application. Chaque ONG peut, à différents stades, tenter d'exercer des influences diverses. Une ONG peut, de plus, décider de cibler ses activités en choisissant de ne pas s'intéresser à toutes ni même à la plupart des étapes du processus.

Le cycle de vie des accords internationaux peut se diviser en quatre phases. La première, celle dite d'« *identification des problèmes à régler* » permet d'identifier la nature et la portée du problème et de mettre en évidence la nécessité d'une réglementation internationale. Vient ensuite la phase concrète de « *négociations et compromis* », traditionnellement considérée comme une activité à laquelle ne prennent part que les États souverains. Une fois qu'un accord a été conclu et que de nouvelles politiques ou règles ont été adoptées, un processus en deux temps se met en place avec, tout d'abord, la phase de « *mise en œuvre* », qui est le plus souvent le processus national permettant l'application de l'accord conclu au niveau international et, ensuite, une phase « *respect et exécution des dispositions* », qui vise à garantir que les États respectent ces nouvelles obligations internationales¹².

IDENTIFICATION DES PROBLÈMES À RÉGLER

En règle générale, les institutions internationales et les conférences des parties laissent exclusivement aux États parties au traité la responsabilité d'identifier les problèmes à régler et de décider officiellement de l'adoption de l'ordre du jour. Dans certaines instances, les ONG peuvent demander qu'une question soit inscrite dans le programme de travail pour être étudiée officiellement – elles doivent généralement bénéficier, pour cela, de l'appui d'au moins un État membre. Dans le domaine du désarmement, les instances ont tendance à suivre la voie la plus restrictive, en n'admettant et en n'encourageant pas les suggestions officielles des ONG pour ce qui est d'identifier les thèmes à traiter.

Bien qu'elles n'aient généralement peu, voire aucun droit pour ce qui est d'inscrire officiellement une question à l'ordre du jour d'une rencontre intergouvernementale, les ONG exercent de plusieurs façons un certain pouvoir informel. De par leurs activités et leurs informations, elles peuvent influencer la façon dont les différentes questions sont abordées, la priorité qui leur est attribuée et la façon dont les gouvernements interagissent pour trouver des solutions. De manière générale, l'identification des problèmes à régler intervient en dehors du processus intergouvernemental officiel – par le biais d'un dialogue direct avec les politiques et les officiels ou d'organes scientifiques, grâce aux médias ou à des activités dirigées vers l'opinion ou souvent une combinaison de tout cela. Les ONG ont donc la possibilité de s'assurer qu'une question figure à l'ordre du jour « officiel » et d'influencer fortement l'orientation du débat¹³. Il n'existe à ce niveau aucune différence entre le désarmement et les autres domaines de l'activité des ONG.

Yamin fait observer, en citant Wapner, que :

Le pouvoir des ONG pour ce qui est de définir un problème, indiquer l'envergure de la solution et mobiliser l'opinion est difficile à évaluer de manière objective, en raison précisément du fait qu'il s'exerce en dehors du cercle officiel. Ce pouvoir est plus difficile à saisir parce qu'il ne peut être assimilé ou réduit au type de pouvoir exercé par les États. Le second comporte un aspect coercitif (application de la loi) et s'exerce par des voies officielles, alors que le premier agit de manière informelle et se trouve être de nature volontariste. Le caractère problématique de la mise en œuvre de différentes notions de pouvoir et, ensuite, de l'analyse de qui exerce quel pouvoir et dans quel contexte, ne devrait cependant pas minimiser le rôle très important des ONG concernant les procédures d'identification des problèmes à régler aux niveaux national et international¹⁴.

De plus, des difficultés peuvent surgir lorsque l'engagement des ONG est faible voire inexistant dès les premières phases concernant l'identification du problème et de sa solution. Les efforts

entrepris pendant une décennie pour une convention mondiale sur les forêts, essentiellement par des gouvernements de pays du Nord, en sont un parfait exemple. Dans la dernière ligne droite avant le Sommet Planète Terre, à Rio, en 1992, les gouvernements du G7 appuyèrent des négociations internationales pour une convention mondiale sur les forêts¹⁵. Il devint très vite évident que ces

Cette expérience montre que, pour puissant qu'il puisse être, l'intérêt de certains gouvernements peut ne pas suffire à mobiliser le soutien nécessaire et que pour obtenir des résultats efficaces réels, l'engagement d'acteurs non étatiques peut s'avérer nécessaire dès le départ et non pas uniquement une fois que le processus se trouve dans une impasse.

gouvernements ne disposaient pas d'un appui suffisant de la part des ONG pour atteindre leur objectif. Parmi les principales ONG des pays du Nord et du Sud engagées dans ce domaine, rares étaient celles qui avaient clairement compris ce qu'était le problème mondial des forêts et déterminé s'il nécessitait une parade internationale coordonnée sous la forme d'une convention juridiquement contraignante¹⁶. Cette expérience montre que, pour puissant qu'il puisse être, l'intérêt de certains gouvernements peut ne pas suffire à mobiliser le soutien nécessaire et que pour obtenir des résultats efficaces réels, l'engagement d'acteurs non étatiques peut s'avérer nécessaire dès le départ et non pas uniquement une fois que le processus se trouve dans une impasse.

NÉGOCIATIONS ET COMPROMIS

Une grande partie des tractations concernant la négociation et la mise en œuvre des questions internationales intervient entre États souverains; les ONG ne jouant qu'un rôle limité. À ce stade, les ONG n'ont souvent qu'un accès et une influence limités. La capacité des ONG à influencer les responsables politiques à ce niveau du processus dépend de ce qu'elles ont d'intéressant à offrir (notamment, leur expertise et l'avis de l'opinion publique).

Les ONG en tant qu'experts

Comme nous l'avons vu plus haut, Charnovitz affirme que si les gouvernements comptaient énormément sur l'expertise des ONG avant la création de l'ONU, cette pratique a reculé ensuite pendant plusieurs décennies. Depuis quelques années, la densité croissante des réseaux mondiaux et régionaux interconnectés, et la prise de conscience de la nécessité de traiter simultanément les réalités biophysiques, institutionnelles et économiques, ont rendu plus complexe l'élaboration de solutions. Les ONG peuvent et parviennent à établir des liens par-delà les frontières, aussi bien politiques que hiérarchiques. Elles se retrouvent ainsi en mesure de représenter des groupes qui ne sont, pour l'instant, pas bien représentés ou de s'attaquer à des problèmes qui ne sont pas une priorité pour les États (ou qui ne sont pas bien compris), comme l'intégrité de l'écosystème, l'équité intergénérationnelle, etc. Les gouvernements se sont, à nouveau, tournés vers les ONG pour leurs conseils scientifiques, techniques et politiques. Si nombre de ces questions interconnectées peuvent sembler peu pertinentes du point de vue de la « maîtrise des armements » et du « désarmement », elles sont vitales et indissociables dans le cadre plus large de la « sécurité » (notamment la sécurité humaine). La communauté de la sécurité devrait être consciente de ce débat au moins autant qu'elle l'est des questions concernant certains stocks et systèmes d'armes particuliers.

Les ONG ont accumulé des connaissances considérables dans de nombreuses disciplines scientifiques, économiques, sociales et techniques. Elles sont aujourd'hui des membres clés des « communautés épistémiques » qui sous-tendent le développement et l'action de nombreux régimes

internationaux et régionaux¹⁷. En publiant des rapports et en fournissant des informations actualisées aux États par le biais de leurs documents et, dans de nombreux cas, lors de discussions en coulisse avec les responsables politiques sur les conséquences de certaines recherches, parfois avant même que celles-ci n'aient été publiées dans des revues possédant un comité de lecture, les ONG développent considérablement la capacité des gouvernements à s'engager dans des négociations internationales en toute connaissance de cause. Le fait que les ONG fournissent des informations, des analyses et des recommandations n'est, en aucune façon, quelque chose de nouveau, mais les gouvernements qui comptent aujourd'hui sur tout cela semblent être nettement plus nombreux qu'auparavant – dans le désarmement comme dans d'autres domaines.

Les ONG comme groupes de pression

Malgré leur compétence reconnue et la pression efficace de l'opinion, l'influence des ONG dans les négociations internationales dépend également de la possibilité qu'elles ont de consulter des responsables politiques et la documentation concernant l'état d'avancement des négociations. Lorsque l'accès aux instances internationales est limité, ce travail de lobbying se fait surtout au niveau national et lors de symposiums d'experts, les conférences internationales officielles n'étant qu'une occasion parmi d'autres d'exercer une certaine pression¹⁸. Il n'empêche que c'est souvent dans les instances internationales que les derniers compromis sont décidés et les nouvelles règles adoptées. La possibilité de faire pression au niveau international est donc une composante stratégique importante de l'action des ONG et une qui ne cesse de se développer en raison du nombre toujours plus grand de problèmes examinés aux niveaux régional et international, et de la multiplication du nombre d'instances traitant de ces questions.

L'accès officiel aux responsables politiques et aux documents au niveau international est déterminé par les dispositions des traités ou les règles de procédure précises fixées par les États parties et modérées par la pratique. L'examen de ces règles formelles dans les traités internationaux révèle une certaine diversité mais aussi de nombreux points communs¹⁹. En règle générale, les ONG peuvent assister en tant qu'observateurs aux séances publiques des conférences des États parties « si les parties sont d'accord ». Les ONG qui veulent y assister doivent démontrer qu'elles sont « compétentes dans les domaines visés par la Convention », doivent avoir informé le Secrétariat de leur désir de participer et suivi la procédure officielle d'accréditation en place. Ces dernières conditions varient considérablement; elles peuvent aller de simples vérifications de la bonne foi de l'ONG et de son caractère non lucratif jusqu'à des règles officielles précises concernant la gestion de l'ONG, sa structure, sa constitution et son siège officiel. Parfois, les ONG peuvent être amenées à faire une déclaration de soutien pour les objectifs fondamentaux d'une convention ou d'une institution internationale²⁰.

Pour ce qui est de l'accès officiel aux documents, la pratique varie considérablement d'une instance à l'autre. Dans certaines organisations internationales la plupart, si ce n'est la totalité, des documents sont disponibles à l'avance ou sur simple demande, d'autres limitent l'accès anticipé aux seules ONG accréditées. Certaines fournissent tous les documents, y compris les documents de travail aux ONG accréditées, d'autres ne communiquent que certains documents à l'exclusion, par exemple, des projets de travail. L'apparition d'Internet a facilité la distribution officielle de documents et l'échange direct d'informations entre gouvernements et ONG. L'Internet a aussi favorisé les liens informels entre gouvernements et ONG, ainsi qu'entre ONG, surtout lorsque les ONG ne peuvent participer aux réunions, que ce soit parce qu'elles n'ont pas accès à des réunions à huis clos ou qu'elles se sont vu refuser leur accréditation, ou simplement pour des questions financières ou de calendrier.

La plupart des secrétariats ont des fonctionnaires chargés de la liaison avec les ONG pour faciliter l'échange d'information avec celles-ci et leur fournir un soutien administratif pour des manifestations parallèles, une caractéristique croissante des rencontres internationales. Certains régimes ont instauré, en outre, des « centres d'échange d'information » pour les documents des ONG et proposent sur leurs sites Web des liens vers les sites pertinents de certaines ONG. Il n'en reste pas moins que la diffusion des documents et des propositions des ONG peut varier considérablement selon les instances. L'on trouve, d'un côté, les ONG qui doivent produire elles-mêmes leurs documents et les diffuser aux décideurs. Lorsqu'elles en ont la possibilité, certaines préfèrent les envoyer à l'avance, non seulement parce que c'est peut-être la manière la plus efficace d'informer ou d'influencer la position d'un État, mais aussi parce qu'elles n'ont souvent qu'une seule façon de distribuer leurs documents lors des rencontres internationales (en les présentant sur une table mise à leur disposition à l'extérieur des salles de réunion). Parfois, les documents des ONG ne peuvent être présentés qu'après avoir été « approuvés » par le Secrétariat ou le Président de la rencontre. C'est généralement le cas des instances du désarmement. Il existe, par ailleurs, des instances qui prévoient des procédures formelles pour faciliter la soumission des documents des ONG (les règles étant les mêmes pour les gouvernements), et les faire distribuer ensuite comme documents officiels par le Secrétariat.

Dans la plupart des cas, l'accréditation est le premier pas vers la participation des ONG. La nature et la portée de cette participation varient considérablement d'une situation à l'autre. Certaines instances limitent l'accès des ONG à un simple suivi des discussions plénières et leur autorisent parfois une ou plusieurs interventions lors de séances plénières (d'ouverture ou de clôture) ou lors de séances qui leur sont réservées. C'est caractéristique des instances de désarmement. Même dans ce cas, la possibilité d'interventions orales est à la discrétion du Président et peut faire l'objet d'un veto par toute partie contractante. Les organes subsidiaires ou les groupes de travail peuvent se réunir à huis clos et le font d'ailleurs souvent. Dans le cas des instances les plus restrictives, les parties soutiennent souvent que les négociations de dernière minute ou les compromis délicats nécessaires pour parvenir à un consensus seraient plus difficiles, voire impossibles, s'ils devaient se dérouler sous l'œil vigilant de nombreux observateurs.

D'un autre côté, certaines instances accordent aux ONG l'accès aux séances plénières, aux organes subsidiaires, aux groupes de travail informels et les autorisent à intervenir dans ceux-ci. Dans le cas de l'Organisation maritime internationale (OMI), le principal organisme des Nations Unies chargé de la sécurité du trafic maritime et de la protection du milieu marin, les règles prévoient explicitement que les ONG ayant un statut consultatif prennent la parole pour présenter leur propres documents, faire des propositions officielles concernant les sujets à l'ordre du jour ou répondre aux présentations et déclarations des gouvernements, et les autorisent à prendre part au travail intersessions ou des groupes de travail par correspondance. Dans ces instances plus ouvertes, les parties apprécient les suggestions d'experts des ONG aux différents stades des négociations et les ONG sont, quant à elles, parfaitement conscientes des « limites » officieuses de leur participation et adaptent en conséquence leurs interventions (il peut toutefois arriver que même les meilleurs efforts diplomatiques des ONG suscitent des objections de la part des États).

Ce qui est frappant dans le cas des instances internationales du désarmement c'est que l'accès qu'elles accordent aux ONG se situe presque invariablement parmi les plus restreints. De plus, lorsqu'on les compare, par exemple aux instances concernées par les questions d'environnement, on s'aperçoit que cet accès varie très peu entre les différentes instances. Il existe néanmoins une deuxième série de caractéristiques de la participation des ONG communes à de nombreuses enceintes internationales, comprenant aussi bien des institutions du désarmement que de l'environnement.

Il est un type de participation qui se traduit par la présence de représentants d'ONG au sein de délégations nationales. Certains pays comptent régulièrement des représentants d'ONG afin d'accroître,

d'une part, la participation de ces groupes et, d'autre part, leur légitimité. Le recours à des experts techniques, scientifiques et juridiques non nationaux pour aider les délégations nationales dans des négociations complexes est de plus en plus accepté²¹.

Les progrès des communications modernes, notamment l'Internet mentionné plus haut, mais aussi les téléphones portables et autres technologies de télécommunication, ont amélioré l'accès des ONG même là où les règles limitant l'accès sont toujours en vigueur. Par exemple, lors des dernières heures des négociations sur le climat à La Haye en 2000, certaines ONG réussirent à calculer, plus ou moins « en temps réel », les chiffres de différentes propositions et à les communiquer aux délégués. Ce qui importait ce n'était pas tant la possibilité pour les ONG d'avoir physiquement accès aux salles de réunion, que d'avoir accès à l'information et aux délégués pour être bien informés²². Si cet exemple montre que certaines ONG savent « gérer » le fait de n'avoir qu'un accès direct limité grâce à leurs contacts et leurs ressources (et en faisant preuve d'ingéniosité !), il soulève aussi la question de savoir si l'on peut tirer le meilleur parti des compétences et de l'avis de la communauté des ONG en dressant des obstacles qui s'opposent à leur accès direct et reconnu.

La distinction entre ONG initiées ou non est floue et varie d'une instance à l'autre. Les ONG bien établies et reconnues ou des particuliers ayant de bonnes relations avec des décideurs nationaux et internationaux sont le plus souvent des initiés consultés régulièrement. Il en va de même des ONG qui représentent les intérêts d'importantes sociétés privées. Pour ce qui est du lobbying direct, les groupes de pression de l'industrie ont tendance à agir de la même manière que les ONG de l'environnement, à la différence près que les représentants de l'industrie disposent de beaucoup plus de fonds. Il n'en reste pas moins que la capacité d'influencer les gouvernements varie considérablement, les industries « importantes » bénéficiant, à la différence des autres, d'un accès privilégié auprès des gouvernements.

Cette distinction entre ONG initiées ou non entraîne une autre conséquence. Tandis que les ONG initiées et celles engagées dans un processus développent leur partenariat et poursuivent leur travail de lobbying dans les institutions internationales, des ONG d'un type nouveau se multiplient. Elles mènent essentiellement leur action en dehors des processus officiels. Aujourd'hui, l'exemple le plus connu de ce *modus operandi* est peut-être celui du « mouvement anti-mondialisation » dont les membres poursuivent souvent leurs objectifs en dehors des processus officiels qu'ils contestent par des actions perturbatrices (mais dans l'ensemble pacifiques). Le fait que l'OMC et d'autres acteurs intergouvernementaux majeurs du processus de mondialisation restent fermés aux ONG et l'accès minime accordé pour l'heure à de rares ONG triées sur le volet devant encore démontrer qu'il peut avoir une incidence sur la façon dont ces instances travaillent et sur leurs décisions ont certainement favorisé le développement de ce mouvement.

Si cet exemple montre que certaines ONG savent « gérer » le fait de n'avoir qu'un accès direct limité grâce à leurs contacts et leurs ressources (et en faisant preuve d'ingéniosité !), il soulève aussi la question de savoir si l'on peut tirer le meilleur parti des compétences et de l'avis de la communauté des ONG en dressant des obstacles qui s'opposent à leur accès direct et reconnu.

RESPECT ET EXÉCUTION DES DISPOSITIONS

Comme nous l'avons vu plus haut, l'exécution comporte deux aspects : d'une part, la mise en œuvre concrète, au niveau national, des accords internationaux et, d'autre part, les mécanismes permettant de s'assurer ensuite de leur exécution. Si les ONG jouent un rôle à ces deux niveaux, le premier est clairement un processus concernant les dispositions juridiques nationales et ne sera pas abordé ici.

L'échec des processus démocratiques visant à obliger les gouvernements et les organisations internationales à répondre des obligations découlant d'accords internationaux a suscité un intérêt accru pour les actions en justice aussi bien au niveau national qu'international.

S'agissant de l'environnement, un article novateur écrit au début des années 70 intitulé « Should Trees Have Standing²³ ? » exerça une très grande influence sur les ONG en avançant des justifications intellectuelles qui les incitèrent à se considérer comme les « tuteurs légaux » des intérêts écologiques. Cette suggestion eut pour effet direct, aux États-Unis, d'inciter les ONG à porter devant les tribunaux les affaires impliquant des intérêts écologiques. Ailleurs, et plus particulièrement depuis la Conférence de Rio en 1992, les tribunaux de nombreux pays ont été de plus en plus ouverts aux interventions des ONG – les affaires examinées portant aussi bien sur des litiges d'inobservation des dispositions adoptées que sur la protection de droits fondamentaux²⁴. De nombreux obstacles juridiques et difficultés procédurales s'opposent encore à l'examen de ces affaires. Par exemple, l'interprétation restrictive des règles concernant le *locus standi* demeure et entrave les tentatives des ONG pour s'assurer de l'exécution des engagements pris ou lorsque les instruments internationaux ne prévoient pas de base juridique sauf entre les États directement concernés. Lorsque c'est le cas (trop souvent), les tentatives des ONG pour s'assurer de l'exécution des engagements pris doivent être indirectes en mettant en évidence, par exemple, le non-respect des engagements par le biais de protestations ou de « dénonciations » auprès des autorités ou des médias. Lorsque ces tentatives indirectes réussissent (trop rarement), elles sont une fois de plus la preuve de l'ingéniosité des ONG et non pas le fait de systèmes solides préalablement mis en place.

Les ONG du désarmement cherchant à s'assurer de l'exécution des engagements pris par le biais de moyens légaux se heurtent à des difficultés analogues. Reste que l'initiative visant à obtenir un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la légalité des armes nucléaires fut lancée par des ONG et prouve que, bien que limitées, des possibilités existent.

Conclusions

Limiter l'accès des acteurs non étatiques – et notamment celui des ONG – aux instances intergouvernementales signifie que les États sont considérés comme les principaux agents d'analyse et d'action. Une telle conception porte à croire que le poids donné aux informations ou aux idées des acteurs non étatiques dépend de la mesure dans laquelle elles appuient ou perturbent une politique gouvernementale. Si tel est le cas, le fait de refuser l'accès aux acteurs non étatiques est pour les États autant un instrument de manipulation des instances multilatérales qu'un moyen permettant de rendre « gérables » les affaires des organismes internationaux pour les besoins de la prise de décisions. En refusant les ONG dans leurs instances respectives, ou en n'accordant qu'un accès limité à certaines, les instances intergouvernementales excluent en fait de leurs affaires de nombreux acteurs non étatiques, ce qui ne fait que renforcer une idée classique et simpliste du droit international centrée sur les États et de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques²⁵.

Donner aux acteurs non étatiques un rôle plus efficace signifie bien plus que changer les règles d'accréditation et la procédure, il s'agit d'une réorientation profonde. Wuori affirme, par exemple, que les ONG sont souvent considérées comme la « manifestation la plus évidente » de la société civile transnationale émergente²⁶. Selon ce point de vue, les ONG sont considérées comme les « gardiens de la conscience » de la communauté morale internationale naissante, tandis que les gouvernements semblent être, au mieux, en retrait et aux prises à de grandes difficultés pour trouver la voie à suivre en raison notamment d'intérêts conflictuels. L'on peut estimer, dans ce contexte, que les structures gouvernementales et intergouvernementales actuelles qui excluent ou minimisent

l'influence des ONG manquent de légitimité (morale) en dépit de l'autorité juridique officielle des gouvernements²⁷.

Les dernières décennies ont vu, dans de nombreux domaines, le transfert du pouvoir décisionnel des gouvernements aussi bien vers le haut, aux niveaux international et supranational, que vers le bas, aux niveaux local et régional²⁸. Cette tendance est certainement loin d'être uniforme et ne s'applique pas à tous les domaines (et le fait de savoir si l'État nation est sur le déclin ou non – et, dans l'affirmative, ce qui va le remplacer – sont des questions qui dépassent le cadre du présent article). L'on entend pourtant souvent dire que l'État n'est « pas assez important » (au vu de l'ampleur et de la nature des menaces qui pèsent sur la planète et la société) et « trop important » (à persister, dans de trop nombreux domaines, dans le sens d'un contrôle exclusif de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques).

La popularité et le nombre croissants des ONG, les résultats de recherches sociales qui montrent que, dans de nombreux cas, le public accorde une plus grande confiance aux ONG qu'aux gouvernements, et les taux d'abstention importants dans la plupart des démocraties remettent en question l'autorité politique de l'État ainsi que le système d'élaboration du droit international basé sur le principe du consensus. Ceux qui s'opposent à un rôle accru des ONG dans les instances internationales évoquent souvent la nature non élective des ONG et s'interrogent sur les intérêts qu'elles servent. Reste que l'on peut aussi s'interroger sur les intérêts que représentent les gouvernements au niveau international et se demander à quel titre lorsque les représentants élus n'ont pas reçu, par le biais d'un vote, l'accord d'une majorité d'électeurs ou lorsqu'une politique bénéficiant du soutien populaire est, purement et simplement, rejetée par le gouvernement d'un pays²⁹ ? Que des organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) puissent prendre des mesures qui prévalent sur le droit interne montre bien le défaut de légitimité des organisations internationales. Le cas de l'OMC est d'ailleurs exacerbé par le fait que les décisions semblent être prises à huis clos, loin de la surveillance des parlements ou des ONG³⁰.

Dans ce contexte, Wuori suggère que les ONG soient considérées dans la perspective du vide de légitimation apparu avec l'érosion du système politique³¹. Leur indépendance et, plus déterminant encore, leur capacité à transcender les barrières ethniques, familiales, tribales ou nationales constituent une base crédible pour qu'elles agissent au niveau international comme la « conscience du monde »³². En fait, nombre d'institutions internationales, notamment celles qui se cherchent de nouvelles missions ou luttent pour une meilleure efficacité, commencent à comprendre que les ONG sont une source de légitimité et de soutien politique. C'est d'ailleurs ce qu'exprimait en 1994, le Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali dans une déclaration sur les ONG : « ... les organisations non gouvernementales sont une forme basique de la représentation populaire dans le monde actuel. Leur participation dans les organisations internationales est, d'une certaine façon, une garantie de la légitimité politique de ces organisations internationales »³³.

Il ne peut y avoir aucun doute sur le fait que les organisations internationales sont là pour rester dans un avenir prévisible, mais il est aussi évident qu'elles devront évoluer et se développer considérablement si elles veulent être efficaces face aux défis actuels et futurs. Elles continueront de subir une pression croissante de la part des acteurs non étatiques pour une transparence, un accès et des responsabilités accrus. Les ONG devront, elles aussi, évoluer puisqu'elles refusent d'être des observateurs muets devant les processus internationaux ou de simples vecteurs d'information pour les décideurs. Elles sont de véritables acteurs politiques, qui axent leur action sur l'obtention de résultats finaux. Leurs activités à l'intérieur et à l'extérieur des salles de conférence montrent clairement que les règles juridiques formelles qui tentent de maintenir les ONG dans un rôle secondaire pour les affaires internationales résultent d'une conception inexacte, déraisonnable et obsolète du processus international d'élaboration des politiques et de l'ordre juridique international. Sur tous ces plans, les

instances internationales du désarmement ne sont pas différentes de celles d'autres domaines – si ce n'est qu'elles sont parmi les moins promptes à admettre ce défaut capital.

Notes

1. S. Charnovitz, 1997, « Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance », *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, n° 2, p. 183 à 286.
2. P. Sands, directeur de la publication, 1994, *Greening International Law*, New York, The New Press, p. xxiv.
3. L'article 71 de la Charte des Nations Unies stipule que « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation ». Voir aussi S. Charnovitz, op. cit.
4. Voir, par exemple, P.W. Birnie et A.E. Boyle, 1992, *International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press; P. Sands, 1995, *Principles of International Environmental Law*, Manchester, Manchester University Press.
5. Voir Action 21, chap. 27, disponible en ligne : <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action27.htm>
6. Ibid., par. 3.
7. Voir, d'une manière générale, N. Klein, 2000, *No Logo*, New York, Harper Collins.
8. P. Wapner, 1996, *Environmental Activism and World Civic Politics*, Albany, SUNY, p. 158.
9. Voir Charnovitz, op. cit., p. 186.
10. A. Chayes et A. Chayes, 1995, *The New Sovereignty*, Cambridge, Harvard University Press, p. 252.
11. D'aucuns ont évoqué la nécessité de trouver un « langage commun » pour évaluer la contribution des ONG dans la vie internationale. Faute d'une réelle compréhension des conceptions profondes de chacun, il est impossible d'évaluer, de manière convenable, la contribution que revendiquent les ONG ou que d'autres favorisent. Voir F. Yamin, 2001, « NGOs and International Environmental Law: A Critical Evaluation of their Roles and Responsibilities », *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 10, n° 2, p. 149.
12. Voir, par exemple, P. Newell, 2000, *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press; P. Wapner, op. cit., p. 158. Il est important de souligner que, dans la pratique, ces différentes étapes sont rarement séquentielles et l'élaboration de nouvelles normes intervient, le plus souvent, en même temps que l'application de règles existantes et qu'un processus continu de mise en œuvre (avec la révision des instruments existants en fonction de la pratique).
13. Wapner cite, par exemple, la façon dont Greenpeace met au point des campagnes élaborées, des stratégies médiatiques et politiques qui insistent sur la nécessité pour les gouvernements d'agir dans un certain sens sur un sujet particulier. Elles sont définies là où Greenpeace estime que ses initiatives pourront être les plus efficaces et n'impliquent pas nécessairement un engagement direct dans une instance intergouvernementale particulière. Wapner, op. cit., p. 157. Pour d'autres exemples de l'élaboration et la conduite des campagnes de Greenpeace voir : J. Maté, 2001, « Making a Difference: A Case Study of the Greenpeace Ozone Campaign », *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 10, n° 2, p. 190; C. Rose, 1998, *The Turning of the 'Spar*, Londres, Greenpeace UK.
14. F. Yamin, 2001, op. cit., p. 154.
15. F. Yamin et J. Cameron, 1991, « "Forests" Reports », *Yearbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 213.
16. Les débats sur le besoin, la portée et les (dés)avantages d'une convention juridiquement contraignante sur les forêts se sont poursuivis avec les parties intéressées dans différents cadres établis par la Commission du développement durable, et notamment le Groupe intergouvernemental sur les forêts et le Forum international sur les forêts. Voir les éditions ultérieures de *Yearbook of International Environmental Law*, op. cit., pour plus de précisions sur l'évolution de ce processus.
17. Voir, par exemple, P. Haas, 1989, « Do Regimes Matter ? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, vol. 43 (été) et les recherches citées par C. Gough et S. Shackley, 2001, « The Respectable Politics of Climate Change: The Epistemic Communities and NGOs », *International Affairs*, vol. 77, n° 2, p. 329 à 345.
18. P. Mucke, 1997, « Non-Governmental Organisations », dans F. Dodds, directeur de la publication, *The Way Forward: Beyond Agenda 21*, Londres, Earthscan, p. 100.
19. F. Yamin et T. Wassertein, 1999, *NGO Participation in the FCCC*, Foundation for International Environmental Law and Development, Working Paper (mars), qui examinait la participation des ONG dans plusieurs mouvements environnementaux internationaux.

20. L'Organisation maritime internationale (OMI), par exemple, dispose d'une série de règles régissant les relations avec les ONG et précise dans quels cas le statut consultatif peut être accordé, les critères élémentaires d'attribution de ce statut ainsi que les motifs justifiant son retrait. Voir *Basic Documents, Volume 1*, Organisation maritime internationale (Londres, 1986) sous sa forme modifiée. Pour d'autres exemples, voir aussi Yamin et Wassertein, *ibid.*
21. À ce propos, le rôle des juristes de la Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD) comme conseils de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) dans les négociations sur le climat fut un premier exemple impressionnant.
22. Voir, par exemple, M. Grubb et F. Yamin, 2001, « Climate Collapse at the Hague: What Happened, Why and Where Do We Go From Here ? », *International Affairs*, vol. 77, n° 2.
23. C. Stone, 1972, « Should Trees Have Standing? », *Southern California Law Review*, vol. 45, p. 450.
24. Pour un exemple de ce dernier, voir A.G.M. La Viña, 1994, « The Right to a Sound Environment in the Philippines: The Significance of the Minors Opasa Case », *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 3, n° 4. Dans cette affaire, une ONG fut autorisée à engager des réclamations au nom des générations futures.
25. Voir Yamin, *op. cit.*, p. 149.
26. M. Wuori, 1997, « On the Formative Side of History: The Role of Non-Governmental Organisations », dans M. Rolon, H. Sjöberg et U. Svedin, *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht, Kluwer.
27. Pour une explication détaillée de la nécessité d'examiner la légitimité des institutions internationales, voir D. Bodansky, 1999, « The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law », *American Journal of International Law*, vol. 93, p. 596.
28. Voir, par exemple, Wuori, *op. cit.*
29. Sur le problème de la démocratie dans un contexte de mondialisation, voir de manière générale D. Held, 1995, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Oxford, Polity Press.
30. Il en va de même dans de nombreuses instances du désarmement, notamment celles qui traitent des armes nucléaires et autres armes de destruction massive. Pour plus de précisions sur l'accès à l'OMC voir Bodansky, *op. cit.*; ainsi que J. Cameron et R. Ramsey, 1995, *Participation by Non-Governmental Institutions in the World Trade Organization*, Global Environmental and Trade Study (GETS), étude n° 1, Minneapolis, MN, GETS.
31. Wuori, *op. cit.*, p.166.
32. *Ibid.*
33. Cité par Mucke, *op. cit.*, chap. 8.