

LE PLAIDOYER : INTERNATIONALES ET USAGES LOCAUX

Étienne Ollion, Johanna Siméant

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Critique internationale »

2015/2 N° 67 | pages 9 à 15

ISSN 1290-7839

ISBN 9782724633979

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2015-2-page-9.htm>

Pour citer cet article :

Étienne Ollion et Johanna Siméant, « Le plaidoyer : internationales et usages locaux », *Critique internationale* 2015/2 (N° 67), p. 9-15.

DOI 10.3917/cii.067.0009

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le plaidoyer : internationales et usages locaux

par Étienne Ollion et Johanna Siméant

depuis les années 1950 aux États-Unis et à partir des années 1990 dans le secteur de l'aide internationale, le terme de « plaidoyer » (*advocacy*) s'est imposé dans la pratique comme dans les discours des associations. Difficile pourtant de dire précisément ce qu'il recouvre. Désignant généralement l'ensemble des activités qui visent à défendre la ligne politique de ces associations, il est souvent associé à un rôle d'influence, mais la multiplicité des pratiques qu'il recouvre ne permet guère d'autres précisions.

Le flou de l'appellation n'a pourtant pas empêché son succès. Au cours de ces vingt dernières années, des départements de plaidoyer ont été officiellement créés au sein de nombreuses organisations, que ce soit dans le domaine du développement¹, de la santé, de l'environnement... Initialement importé par des ONG inscrites dans des campagnes transnationales², le terme s'est ensuite étendu à d'autres espaces. Signe de son acclimatation en France, il est désormais adopté dans de nombreuses organisations, alors même qu'il était loin de faire l'unanimité il y a encore quinze ans³.

1. Christina Kappaz, « The Evolving Role of Advocacy », dans Marc Lindenberg, Coralie Bryant (eds), *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Bloomfield, Kumarian Press, 2001, p. 173-208.

2. Lisa Jordan, Peter van Tuijl, « Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy », *World Development*, 28 (12), 2000, p. 2053.

3. Dans les ONG humanitaires sans-frontiéristes, l'importation de l'*advocacy* a suscité la méfiance. L'identité de ces organisations passait en effet par une revendication forte du « témoignage » associé à la pratique médicale, alors que le terme d'*advocacy* était davantage en résonance avec le monde des ONG de défense des droits de l'homme, et avec le corpus juridique sur lequel s'appuient ces droits.

Succès d'un terme, diffusion d'une pratique

Quels que soient les indicateurs retenus, le nombre de « plaideurs » a connu au cours de ces vingt dernières années une augmentation exponentielle, doublée d'une professionnalisation accrue. Des associations destinées à favoriser l'auto-organisation de ce nouveau groupe d'acteurs ont été créées, des enseignements mis en place et des codes de bonnes pratiques établis. Une littérature s'est développée, à la frontière du manuel pratique et du travail universitaire, pour préciser les conditions du succès d'une campagne de plaidoyer⁴.

Parallèlement, l'*advocacy* est devenu un objet d'étude académique, et l'on ne compte plus les travaux qui tentent de le définir ou d'évaluer ses effets. C'est particulièrement vrai en relations internationales. S'inscrivant dans la lignée du courant « constructiviste » initié au début des années 1990⁵, de nombreux auteurs ont prêté une attention particulière au rôle du tiers-secteur dans la fabrique de la politique contemporaine⁶. Ils ont mis en avant les transformations des registres de mobilisations des associations, soulignant par là même la présence accrue de celles-ci dans des espaces jusqu'alors dominés par les représentants des États et ceux des intérêts économiques. Ils ont également décrit dans le détail les techniques déployées par ces associations pour rendre leurs causes visibles, et souligné l'inclusion croissante dans la sphère de la politique la plus institutionnelle de groupes souvent identifiés à des mouvements sociaux protestataires. Dans le sillage des réflexions sur la mondialisation, plusieurs ont même annoncé, non sans quelques velléités prophétiques, l'avènement d'une « société civile globale » dans laquelle les ONG seraient des acteurs essentiels de la politique internationale⁷. Cet engouement n'est pas allé sans un certain flottement dans l'analyse. Outre le fait qu'ils décrivent ces pratiques comme radicalement nouvelles, ces auteurs ont le plus souvent laissé de côté certains aspects importants. Suivant le chemin tracé par des travaux influents, ceux relatifs en particulier aux *Transnational Advocacy Networks* (TAN)⁸, ils se sont le plus souvent focalisés sur les manifestations les plus visibles du plaidoyer : les campagnes au niveau national et international, les stratégies médiatiques, les appels au public comme aux responsables politiques. Or, à côté de ces actions, d'autres sont mises en œuvre qui sont tout aussi

4. Jo Becker (responsable de l'*advocacy* en matière de droits des enfants pour Human Rights Watch), *Campaigning for Justice: Human Rights Advocacy in Practice*, Stanford, Stanford University Press, 2012.

5. Alexander Wendt, « Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, 46, 1992, p. 391-425 ; Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Pour une synthèse, voir Dario Batistella, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

6. Thomas Risse-Kappen, Steve C. Ropp, Kathryn Sikkink (eds), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

7. Helmut Anheier, Marius Glasius, Mary Kaldor, *Introducing Global Civil Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; M. Kaldor, *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge, Polity Press, 2003.

8. Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

fréquentes, quoique moins spectaculaires. Remise de notes, rédaction de rapports ou de mémorandums et transmissions discrètes d'informations sont le quotidien des plaideurs. Même leurs stratégies médiatiques peuvent passer par un travail d'influence discret plutôt que par l'organisation d'événements. La question des effets a, elle aussi, été finalement peu travaillée. Passant de l'enchantement débridé – qui a fait suite à l'arrivée d'acteurs non étatiques censés transformer la politique internationale – au dénigrement en bloc – l'inclusion desdits acteurs donnant lieu à une dépolitisation –, la plupart des auteurs, ont affirmé plus qu'ils n'ont démontré les conséquences de ce changement de registre.

C'est une réflexion plus nuancée sur cette forme d'action collective en plein développement que propose ce dossier. Dans le prolongement des appels à une « approche révisionniste » du plaidoyer⁹, nous revenons sur les enjeux empiriques, méthodologiques et théoriques que soulève la diffusion de cette pratique, tant pour l'analyse des mobilisations que pour celle des modes de gouvernement contemporains. Trois thèmes structurent plus précisément les contributions qui composent ce dossier : l'histoire et les contours du plaidoyer ; ses relations avec l'action et les pouvoirs publics ; les effets multiformes de sa diffusion.

Pour une approche révisionniste du plaidoyer

Forme de revendication institutionnalisée dans certains pays¹⁰, le plaidoyer désigne des réalités bien différentes selon les lieux. Ce flou s'étant accentué avec la diffusion massive du phénomène ces dernières années, le premier enjeu consiste à en préciser les contours. Le détour par l'histoire est alors utile, à plus d'un titre. Il permet notamment de rappeler, contre les discours qui voient dans cette pratique une radicale nouveauté, que nombreuses sont les associations qui, depuis longtemps, cherchent à faire entendre leur voix de cette manière. La mobilisation de techniques d'influence discrètes, la mise en place de campagnes massives et parfois transnationales, les appels à l'opinion comme aux responsables politiques ne datent pas de la fin de la guerre froide. Sommes-nous dès lors en présence d'une requalification de pratiques anciennes ou d'un réel changement dans les pratiques de ces groupes ? Par certains aspects, la requalification est avérée. Toutefois, ce recul historique, qui met en relief l'ampleur prise par le phénomène à l'heure actuelle, invite à récuser l'idée d'un simple *statu quo ante*. L'inclusion croissante

9. Richard Price, « Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics », *World Politics*, 55 (4), 2003, p. 579-606 ; Aseem Prakash, Mary Kay Gugerty, *Advocacy Organisations and Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

10. Kenneth T. Andrews, Bob Edwards, « Advocacy Organizations in the US Political Process », *Annual Review of Sociology*, 2004, p. 479-506 ; Debra C. Minkoff, « From Service Provision to Institutional Advocacy: The Shifting Legitimacy of Organizational Forms », *Social Forces*, 72 (4), 1994, p. 943-969 ; Debra C. Minkoff, Silke Aisenbrey, Jon Agnone, « Organizational Diversity in the US Advocacy Sector », *Social Problems*, 55, 2008, p. 525-548.

des ONG dans certains espaces de décision, leur professionnalisation autour de certaines activités et le renouvellement du personnel que celle-ci implique sont autant d'éléments potentiellement lourds de conséquences.

La question des frontières est, elle aussi, cruciale. Stratégie d'influence, publique ou discrète, le plaidoyer s'apparente en grande partie aux pratiques de lobbying. Un bon indicateur de cette affinité est la proximité géographique des bureaux de plaidoyer des organisations avec les sièges des organisations internationales (Nations unies, Union européenne, Banque mondiale)... et avec ceux des groupes d'intérêt économiques¹¹. « Lobby moral » mené au nom de causes universalisables¹², le plaidoyer est-il un lobbying comme les autres ? Et s'il ne l'est pas, peut-on vraiment, et sur quelles bases méthodologiques, le distinguer du lobbying ? La sociologie des groupes d'intérêt a bien montré la difficulté d'une telle entreprise, qui ne fait souvent que reprendre les stratégies de présentation de soi des acteurs¹³. Certes, les deux formes d'action collective ont en commun cette recherche d'influence, mais un tel constat ne suffit pas. Il convient avant tout de saisir les ressorts propres à chacune, c'est-à-dire ce qui rend chacune efficace dans certains contextes et fait qu'elle doit être empiriquement décidée.

Loin d'être un phénomène spontané, l'augmentation des pratiques de plaidoyer s'explique par les nombreuses reconfigurations qui ont eu lieu depuis vingt ans dans divers domaines. Ainsi le « passage à l'*advocacy* » de plusieurs associations n'est-il pas sans lien avec les transformations des modes de gouvernement. Les pouvoirs publics ont en effet multiplié les signes d'ouverture en direction des représentants de ce qu'ils nomment la « société civile » qu'ils ont cherché, selon la terminologie classique, à « inclure » dans leurs actions. C'est clairement le cas de certaines institutions internationales qui ont créé des commissions à destination des ONG. Comme l'a montré Hélène Michel, l'intérêt grandissant de la Commission européenne pour la « société civile », qui s'est traduit par une consultation et par la publication d'un *Livre blanc* en 2007¹⁴, s'inscrit dans la tentative de redorer le blason démocratique d'une institution perçue comme technocratique et distante des citoyens. De leur côté, les associations ont vu dans cette ouverture des opportunités d'autant plus intéressantes qu'elles leur permettaient d'approcher des décideurs aussi recherchés qu'invisibles.

Parfois, l'invitation n'est qu'implicite. De nombreuses réunions nationales et internationales ont lieu dans lesquelles les ONG sont tolérées sans avoir été convoquées. Le plus souvent, les pouvoirs publics se montrent peu regardants sur les demandes

11. Sur la contribution des ONG à la constitution de villes mondiales, voir Ralf Bläser, « Les ONG transnationales à Genève et à Bruxelles. Densité institutionnelle et opportunités socio-spatiales dans des villes mondiales », *Annales de géographie*, 668 (4), 2009, p. 382-396.

12. Joshua W. Busby, *Moral Movements and Foreign Policy*, New York, Cambridge University Press, 2010.

13. Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

14. Hélène Michel, « La "société civile" dans la "gouvernance européenne". Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, 2007, p. 30-37.

d'accréditation presse des associations sans pour autant leur reconnaître un statut officiel¹⁵. Quoique limitées, ces opportunités ont été largement saisies. Enfin, dans d'autres cas, l'origine publique des transformations de l'action collective est plus évidente. Dans le domaine de l'aide internationale par exemple, de nombreux fonds ont été distribués dans les années 2000 à condition que les associations qui les percevaient développent des stratégies de plaidoyer érigées en nouvel étalon de l'action internationale¹⁶. La logique de responsabilisation (*empowerment*) des groupes locaux, souvent mise en avant par les bailleurs, est une manière pour ces derniers de promouvoir certaines « bonnes formes » de protestation.

Aborder la question de la diffusion du plaidoyer sous l'angle du lien de ce registre d'action avec les pouvoirs publics permet de mieux saisir les origines diverses tout en soulignant certaines reconfigurations de la politique contemporaine où les associations prennent une place grandissante dans un processus politique qu'elles nourrissent de leur expertise et cautionnent de leur présence.

En même temps qu'elle invite à reposer la question classique des détenteurs et des formes du pouvoir, la diffusion du plaidoyer nécessite qu'on interroge les effets, sur l'action protestataire comme sur la critique sociale en général, de l'imposition de ce mode d'action collective. Nous l'avons dit, l'augmentation des sommes versées à certaines ONG ces vingt dernières années a fait de celles-ci des acteurs politiques de premier plan. Or, outre le fait qu'ils soient liés à des conditions, ces financements ont aussi instauré une certaine dépendance. Dès lors, le registre a souvent été vu également comme une source de domestication de la protestation, comme un moyen de porter, certes au plus près des décideurs mais aussi dans des formes acceptables pour eux, des revendications qui, autrement, auraient pu se manifester de manière plus vindicative¹⁷. Et parce que le plaidoyer est historiquement relié au monde de l'aide internationale, cette critique fait écho à celle, plus ancienne mais toujours d'actualité, de James Ferguson¹⁸ sur les effets « antipolitiques » de l'industrie du développement.

Sans nier les effets possibles de l'adoption de ce registre d'action, il semble qu'il faille résister à toute représentation du plaidoyer oscillant entre enthousiasme pour la « société civile » et déploration d'une dépolitisation des causes dans les arènes internationales. À l'adopter, on se priverait en effet de voir ce qui est peut-être le changement le plus important. Mise en forme spécifique des causes politiques,

15. Étienne Ollion, « Summits of Information: Advocacy Officers, Journalists, and Newsmaking at International Summits » *Qualitative Sociology*, 33 (3), 2010, p. 211-227.

16. Charli R. Carpenter, « Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks », *International Studies Quarterly*, 51 (1), 2007, p. 656.

17. Michael Edwards, « “Does the Doormat Influence the Boot?: Critical Thoughts on UK NGOs and International Advocacy » *Development in Practice*, 3 (3), 1993, p. 163-175 ; Jonathan A. Fox, L. David Brown, « Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies », dans J. A. Fox, L. D. Brown, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, The MIT Press, 1998, p. 485-551 ; Clifford Bob, « Merchants of Morality », *Foreign Policy*, 129, 2002, p. 36-45.

18. James Ferguson, *The Anti-politics Machine: « Development », Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minneapolis Press, 1994.

conformation n'équivalant pas toujours à domestication, l'*advocacy* a surtout des conséquences qui ne se résument pas à ces deux positions. L'une d'entre elles est l'accroissement exponentiel de la division du travail militant entre les acteurs professionnalisés et ceux au nom de qui ils plaident. S'il arrive qu'un groupe ou un individu plaide directement pour lui-même, les coûts de la prise de parole dans des arènes professionnalisées sont tels que les frontières se sont solidifiées. À terme, il n'est d'ailleurs pas improbable que la professionnalisation du plaidoyer et les nouveaux financements aboutissent à des organisations sans membres de base, composées uniquement de plaideurs salariés, comme l'a constaté Theda Skocpol pour le cas états-unien¹⁹.

Politiques du plaidoyer

Les articles de ce dossier abordent toutes ces questions et les croisent. Étienne Ollion propose une analyse incarnée du métier de plaideur. À partir d'une étude au long cours menée auprès d'associations de défense des droits de l'homme à Bruxelles, il trace les contours de cette activité d'influence menée avec les armes des lobbies économiques mais revendiquant la légitimité des actions humanitaires. La description de ces mobilisations discrètes lui permet de revenir sur certains débats qui ont entouré la diffusion du plaidoyer ces vingt dernières années. Hélène Baillot prolonge et précise ces analyses tout en explorant la question des effets du « passage au plaidoyer ». Reconstituant le processus de négociation du vote d'une loi au Congrès des États-Unis, elle montre que la mise en place d'une stratégie de plaidoyer a donné lieu chez Jubilee International à une modération des revendications et que les mécanismes de limitation et d'autocensure qui ont alors prévalu dans ce groupe ont fait émerger les tensions en son sein.

Deux textes traitent plus spécifiquement des déterminants de l'adoption du plaidoyer. Sara Dezalay et Juliana Lima reviennent sur l'imposition de ce registre au Burundi, entre injonctions de la communauté internationale à agir selon ces nouvelles formes légitimes de protestation et stratégies d'extraversion de la part de militants locaux. Delphine Thivet, quant à elle, montre que La Vía Campesina s'est engagée dans cette stratégie au moment où s'ouvraient des espaces de protestation au niveau de certaines institutions internationales, mais que ce passage fut réticent et « oblique », ses membres craignant de devoir agir dans des formats de revendication contraignants.

En contrepoint de ces travaux qui soulignent l'importance accrue des associations comme médium de l'action politique contemporaine, Sylvain Laurens analyse les astroturfs, ces associations créées par les lobbies économiques prétendant agir au

19. Theda Skocpol, « Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life », dans Theda Skocpol, Morris Fiorina (eds), *Civil Engagement in American Democracy*, Washington, Brookings and Russell Sage Foundation, 1999, p. 461-509.

nom des citoyens. Cette pratique réprouvée et discrète permet à ces groupes de pression d'intervenir dans le débat public « plus souvent qu'à leur tour » puisqu'ils peuvent non seulement développer leur argument avec la légitimité que confère toute action menée au nom du public, mais aussi intervenir deux fois : en tant que groupe d'intérêt expert et en tant que groupe citoyen. L'analyse de l'un de ces astroturfs met en lumière cette stratégie rarement décrite de l'intérieur et souligne les protections mises en place par le lobby pour éviter qu'elle ne soit révélée au grand jour. ■

Étienne Ollion est chargé de recherche en sociologie au CNRS (SAGE, Strasbourg). Ses travaux portent sur l'État et les formes de mobilisation dans une perspective historique et comparative. Il a récemment publié « Sommets d'information. Mobilisations feutrées et production de l'information à un sommet international », *Politiques de communication* (1, 2013, p. 35-58) et « Activists. Social Movements and Protest in Brussels », dans Elisabeth Lambert Abdelgawad, Hélène Michel (eds), *Dictionary of European Actors* (Bruxelles, Larcier, 2015).
etienne.ollion@unistra.fr

Johanna Siméant est professeure de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (CESSP). Ses recherches portent principalement sur l'engagement, la protestation et les mobilisations internationales. Elle vient de publier *Contester au Mali* (Paris, Karthala, 2014) et de diriger *Enquêtes globales en sciences sociales* (à paraître en juin 2015 aux Éditions du CNRS).
jsimeant@univ-paris1.fr