

# Critique internationale

Revue comparative de sciences sociales

avril-juin 2015

67

## Politiques du plaidoyer

Le plaidoyer : internationales et usages locaux  
par Étienne Ollion et Johanna Siméant

Des mobilisations discrètes : sur le plaidoyer  
et quelques transformations de l'action collective contemporaine  
par Étienne Ollion

La carrière du plaidoyer au sein de Jubilé USA :  
controverses et (re)définition des « bonnes pratiques » militantes  
par Hélène Baillot

La « cause » de la justice de transition dans le Burundi de l'après-conflit  
par Juliana Lima et Sara Dezalay

Défense et promotion des « droits des paysans » aux Nations unies :  
une appropriation oblique de l'*advocacy* par La Vía Campesina  
par Delphine Thivet

*Astroturfs* et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles.  
Quand le *business* se crée une légitimité « par en bas »  
par Sylvain Laurens



SciencesPo.  
Les Presses

Numéro 67 – avril-juin 2015

Trimestriel

# Critique internationale

Revue comparative de sciences sociales



SciencesPo.  
Les Presses

# Des mobilisations discrètes : sur le plaidoyer et quelques transformations de l'action collective contemporaine

---

par Étienne Ollion

**e**n ce jour de juin 2008, ils sont entre 200 et 300 rassemblés dans les rues de Genève à l'appel de Raël<sup>1</sup>. La manifestation a été soigneusement préparée : tous les adeptes sont vêtus de blanc et, durant quatre heures, ils se déplacent dans la ville selon une scénographie parfaitement orchestrée. Il suffit d'un signal pour qu'aussitôt les lèvres soient recouvertes d'un sparadrap qui symbolise la censure. Plus tard, un lâcher de ballons a lieu. Qu'ils soient en marche ou à l'arrêt, les manifestants brandissent des banderoles composées avec soin, tandis que d'autres participants distribuent des petits *flyers*. Cette ambiance quasi festive n'occulte pas l'objectif de la journée. Chaque document est en effet orné d'une imposante étoile de David légèrement modifiée, au-dessous de laquelle on peut lire « Raelian = Jude ». De fait, tout a été organisé

---

1. Une première version de ce texte a bénéficié des généreux commentaires de Hélène Baillot, Mathieu Hauchecorne, Alexandre Lambelet, Sylvain Laurens, Romain Lecler, Michel Offerlé et Johanna Siméant, ainsi que des deux évaluateurs anonymes de *Critique internationale*, des membres de son comité éditorial, et de Catherine Burucoa. Que toutes et tous en soient chaleureusement remercié-e-s. Les interprétations présentées ici et les éventuelles erreurs restantes sont miennes.

pour faire passer un message aussi simple que fort : les raéliens sont victimes de persécutions religieuses.

On risquerait toutefois de manquer un aspect important de cette journée si l'on ne s'intéressait qu'à la manifestation de rue. Pendant les deux premières heures du rassemblement, c'est à l'intérieur des bâtiments devant lesquels sont rassemblés les adeptes que l'action principale a lieu. Certains tentent en effet de faire entendre leur voix, tout autrement cette fois. Cinq évêques de l'organisation sont officiellement reçus par la Rapporteuse spéciale pour la liberté de religion et de croyance dans ses bureaux de l'ONU. Ils ne sont d'ailleurs pas venus seuls. Dès qu'ils ont eu confirmation de l'audience, ils ont fait appel à Walter, le responsable d'une association basée à Bruxelles et spécialisée dans la défense des minorités religieuses. Ce dernier est seulement censé les aider, mais c'est lui qui, concrètement, emmène le petit groupe. Au cours du déjeuner qui a précédé leur rendez-vous, il a expliqué le fonctionnement des institutions internationales, hiérarchisé les différents points à aborder, défini des tours de prise de parole et reformulé les déclarations des uns et des autres. À partir du dossier de plaintes composé pour l'occasion, il a sélectionné certains éléments et conseillé ses hôtes pour qu'ils insistent sur les cas de violation les plus marqués.

Mobilisation à deux volets, la protestation des raéliens illustre la façon nouvelle dont sont aujourd'hui portées certaines revendications. Elle souligne en particulier l'importance croissante prise dans certains espaces par ceux qui, comme Walter, en sont souvent les chefs d'orchestre : les responsables du plaidoyer (*advocacy officers*). Ces salariés d'associations en charge de promouvoir la ligne politique de l'organisation qui les emploie ont vu leur nombre et leurs attributions augmenter de manière exponentielle au cours de ces vingt dernières années. Présents dans les couloirs des assemblées et des institutions internationales, rédigeant des rapports techniques et multipliant les rencontres avec des décideurs, ils mettent en œuvre des formes d'actions aussi discrètes que décalées du registre habituel des mouvements sociaux, auxquels ils sont pourtant souvent rattachés du fait de leur inscription dans le monde du « tiers-secteur ».

On retrouve cette ambivalence dans les analyses qui sont faites du plaidoyer. Peu évoquée dans les travaux consacrés aux mobilisations, probablement en raison du tropisme protestataire qui caractérise la littérature sur le sujet<sup>2</sup>, cette pratique a donné lieu à des discours relativement polarisés ailleurs. Pour certains, en particulier les auteurs du courant « constructiviste » en relations internationales qui s'est développé depuis la fin des années 1990, l'arrivée massive de salariés d'associations dans des espaces jusque-là contrôlés par les représentants étatiques

2. Des exceptions existent cependant, telles que Johanna Siméant, « Interpreting the Rise of International "Advocacy" », *Humanity*, 5 (3), 2014, p. 323-343 ; Nathalie Berny, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », *Revue française de science politique*, 58 (1), 2008, p. 97-121.

et les lobbies économiques serait le signe « d'un changement de main »<sup>3</sup> du pouvoir. Elle insufflerait des valeurs différentes dans ces espaces longtemps dominés par le jeu des États et, ce faisant, marquerait une transformation profonde de la manière de faire de la politique tant au niveau national qu'international.

Pour d'autres au contraire, qui constatent la multiplication et la diversité des pratiques d'*advocacy*, les ONG participantes seraient de plus en plus proches des responsables politiques qu'elles tentent de convaincre. Cooptées, elles finiraient par être parties prenantes du système qu'elles dénonçaient il y a encore peu de temps<sup>4</sup>. Qu'ils reprennent ou non la tonalité critique de ces travaux, nombreux sont les spécialistes des groupes de pression qui identifient les plaideurs aux lobbyistes. Constatant la présence accrue des premiers sur le terrain des seconds, ils les voient comme des représentants d'intérêt certes un peu particuliers, mais finalement pas si différents de ceux qu'ils étudient régulièrement. Prenant acte de la présence des acteurs non gouvernementaux aux côtés des décideurs politiques et de la proximité des registres d'action, certains vont même jusqu'à ne plus les dissocier<sup>5</sup>.

Ce sont ces deux thèses souvent opposées, celle du potentiel transformateur du plaidoyer et celle de l'indistinction entre lobbying et *advocacy*, que je souhaite discuter ici. Pour utile qu'il soit, le rapprochement analytique entre ces deux modes de mobilisation tend à occulter certains aspects qui expliquent la diffusion de l'*advocacy*<sup>6</sup>. Leur inscription dans le domaine valorisé des droits de l'homme est en effet un ressort sur lequel les plaideurs s'appuient pour justifier leur intervention, à leurs propres yeux comme à ceux de leurs publics. L'*advocacy* doit donc être décrit dans cette double perspective de proximité concrète et de distance identitaire avec le travail classique d'influence tel que le réalisent les cabinets de conseil. L'assimilation, qui tend à mettre sur un même plan plaideurs et lobbyistes, masque également l'asymétrie structurelle entre les deux groupes qui fait que les salariés associatifs tentent – plus qu'ils n'y parviennent – de peser dans des négociations où certes ils sont présents, mais tout en demeurant confinés aux marges. Un tel constat non seulement invite à complexifier la thèse de l'indistinction, mais aussi nuance fortement les déclarations enthousiastes de ceux qui défendaient l'idée du potentiel transformateur de l'*advocacy*. Que ce soit en termes de ressources, d'accès aux décideurs ou de formation, la position du plaideur demeure souvent une position dominée.

3. Jessica Matthews, « Power Shift », *Foreign Affairs*, janvier 1997.

4. Sur l'aide au développement, voir James Ferguson, *The Anti-politics Machine: « Development », Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minneapolis Press, 1994 ; et plus généralement, Michael Hardt, Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Mass./Londres, Harvard University Press, 2000.

5. Christine Mahoney, *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Georgetown, Georgetown University Press, 2008.

6. Sur la mise à distance de concepts indigènes comme moment de l'analyse sociologique, voir Pierre Bourdieu, Loïc Wacquant, *Invitation à la sociologie réflexive*, Paris, Le Seuil, 2014 ; et dans le cas précis des mouvements sociaux, Michel Offerlé « Groupes d'intérêt », dans Olivier Fillieule, Lilian Mathieu, Cécile Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 279-286.

Afin de bien saisir la singularité et la diversité des activités de plaider, j'ai mené une enquête en observation participante au sein d'une association basée à Bruxelles<sup>7</sup>. Cette étude ethnographique de plusieurs semaines permet de saisir les stratégies de distinction que les plaideurs mettent en œuvre par rapport à d'autres groupes, les lobbyistes en premier lieu. L'inscription dans la durée révèle également ce qui compose le quotidien de ces acteurs en dehors des périodes de campagne. L'enquête montre combien les plaideurs se trouvent dans une situation de dépendance par rapport au pouvoir et combien ils sont moins dotés que les lobbyistes classiques. Fenêtre sur l'activité de ces militants particuliers, l'analyse a pour objectif de faire mieux connaître un registre d'action qui se diffuse à l'heure actuelle dans de nombreux mouvements, et privilégie l'expertise technique et les rencontres avec les décideurs aux formes plus protestataires de l'action collective.

### L'indéniable succès d'un terme flou

La présentation du travail d'*advocacy* ne peut faire l'économie d'une remarque en apparence anodine mais lourde de sens : il n'existe aucune définition consensuelle de ce type d'activités. La mention de l'origine juridique du terme, à laquelle certains font parfois référence, n'est pas d'un grand secours. Elle ne sert finalement guère plus qu'à expliquer la traduction, autrement étonnante, du terme par « plaider » en français. La plupart des travaux qui l'évoquent ne s'attardent pas à le définir, comme s'il en existait une version implicitement partagée. Et ceux qui s'y essaient proposent des caractérisations qui ne se recourent pas complètement, tant sont divers les objets d'étude le concernant et différents les sens qui lui sont donnés, parfois même à l'intérieur d'un même sous-champ de recherche<sup>8</sup>.

Le terme d'*advocacy* vient des États-Unis, où il désigne depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle les activités de groupements organisés en vue d'influencer les décisions de l'administration, que ce soit au niveau local ou national. Les *advocacy organisations* sont ces associations de défense d'un intérêt, quel qu'il soit. Forme particulière des groupes d'intérêt, elles s'en distinguaient (pour les chercheurs comme pour les acteurs) par le fait qu'elles appartiennent au tiers-secteur. Ni privées, ni étatiques, c'est donc par une double négation qu'elles se caractériseraient. Aux États-Unis, leur nombre a largement augmenté au cours des années 1960 et 1970, dans le sillage du mouvement des droits civiques<sup>9</sup>.

7. Organisé autour de la description de l'activité d'une seule personne, cet article ne s'y limite pas. Inscrit dans une recherche plus générale sur l'*advocacy* à Paris et à Bruxelles, ses conclusions sont confirmées par de nombreuses autres observations, appuyées aussi par des données statistiques et de seconde main collectées parallèlement et présentées au cours de l'article.

8. Kenneth T. Andrews, Bob Edwards, « Advocacy Organizations in the US Political Process », *Annual Review of Sociology*, 30, 2004, p. 479-506.

9. Evan Schofer, Wendy Longhofer, « The Structural Sources of Association », *American Journal of Sociology*, 117 (2), 2001, p. 539-585.

La multiplication des pratiques d'*advocacy* n'a pas donné lieu à une clarification du terme. Catégorie naturalisée de l'action associative à la fin des années 2000, le plaidoyer est à la fois ancien et nouveau. Ancien parce que les associations tentent depuis bien longtemps d'influencer les décideurs, parfois avec des stratégies discrètes. Nouveau parce que la diffusion de cette pratique en dehors des États-Unis, ainsi que l'émergence et la professionnalisation d'un secteur entier dans ce domaine datent, elles, plutôt des années 1990<sup>10</sup>. Cette chronologie correspond au récit que Walter donne de sa conversion à l'*advocacy*. En entretien, il distingue deux périodes : celle durant laquelle le travail consistait à collecter des données et à les mettre en forme pour simplement produire de l'information mais sans la transmettre activement – l'association publiait alors des articles de journaux, organisait des manifestations et lançait des pétitions ; et celle centrée sur la nécessité de rendre ces données « efficaces » en les faisant circuler le plus possible par des mémos et lors de rencontres avec les décideurs.

On a là un premier élément de définition : selon Walter, l'*advocacy* consiste à se porter au plus près des responsables publics. Dans le monde anglo-saxon, où le terme est plus répandu, les fiches de poste qui mentionnent le terme évoquent d'ailleurs toutes cette attribution centrale : influencer une politique. Les différents plaideurs ont comme point commun de tenter de « faire faire »<sup>11</sup>, d'inviter ceux qui en ont le pouvoir à prendre une décision dans le sens qu'ils souhaitent. Parce qu'ils sont amenés à négocier avec des décideurs politiques dont ils cherchent à attirer l'attention et à gagner la confiance, ils adoptent souvent un langage moins vindicatif que d'autres acteurs des mouvements sociaux dont ils sont pourtant proches par l'appartenance associative, voire que d'autres membres de leur propre association. Leur position – au plus près de ceux qu'ils veulent influencer – comme le mode d'évaluation de leur travail – mesuré parfois à son impact dans les médias – favorisent la promotion de changements incrémentaux et tendent à ériger en idéologie professionnelle et seule solution viable les techniques qui ne mettent pas en avant la confrontation directe.

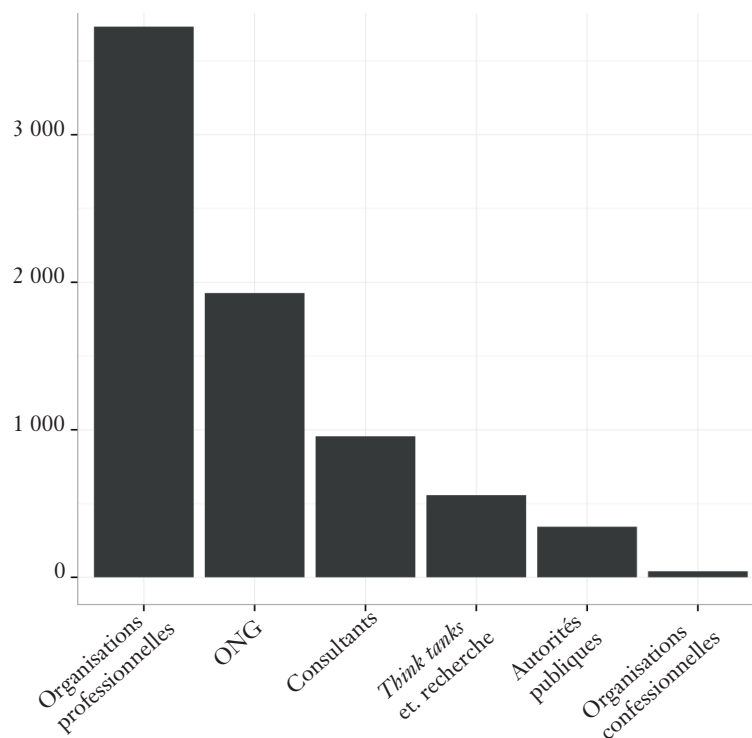
En l'absence de définition précise, il est difficile d'analyser finement les évolutions de l'*advocacy* au cours de ces vingt dernières années. Toutes les données partielles convergent cependant pour témoigner de son indéniable accroissement comme de son institutionnalisation. L'explosion du nombre d'Organisations internationales non gouvernementales (OING), principaux acteurs des stratégies de plaidoyer, et le rôle de plus en plus important qui leur est accordé dans le processus de prise de décision de nombreuses institutions internationales, en sont un indice. Le nombre d'ONG investies auprès des institutions européennes en est un autre. Les

10. Revenant sur une enquête de terrain qu'elle a menée il y a dix ans, J. Siméant remarque : « Si la traduction française par “plaidoyer” est aujourd'hui routinisée, elle posait problème il y a encore dix ans. Au-delà de cet inconfort linguistique, nombre d'ONG françaises elles-mêmes rechignaient à décrire leur action dans ces termes à la fin des années 1990 ». J. Siméant, « Interpreting the Rise of International “Advocacy” », art. cité.

11. *Ibid.*, p. 327.

données du European Public Affairs Directory (EPAD)<sup>12</sup>, qui recense les différents groupes d'intérêt actifs à Bruxelles, confirment l'arrivée massive des ONG dans cette ville dans les années 2000, soit une décennie après l'arrivée des lobbies économiques. Un rapide décompte des acteurs présents dans cet annuaire révèle l'investissement initial des cabinets de conseil (dont les principaux clients sont des entreprises privées), suivis des ONG<sup>13</sup>, dont le nombre a augmenté de 342 % entre 1991 et 2009. Ces résultats concordent avec ceux de l'enquête comparative menée par Ralf Bläser sur l'implantation des ONG à Genève et à Bruxelles<sup>14</sup>. Les ONG, dans lesquelles se trouvent la majorité des plaideurs, sont donc désormais bien implantées à Bruxelles. Le Parlement européen fournit un décompte mensuel des personnes qui disposent d'un badge d'accès direct. En janvier 2015, sur les 7 000 personnes environ inscrites au registre *Transparency* des accréditations permanentes, 12 % travaillaient pour des sociétés de conseil et d'avocats, 50 % pour des organisations professionnelles et 25 % pour des ONG.

**Répartition des accréditations permanentes au Parlement européen  
par type d'organisation (janvier 2015)**



Source : *Transparency Register* (consulté le 4 janvier 2015)

12. Données collectées dans le cadre du projet PRESSURE (Projet de recherche sur les représentants d'intérêt européens) (<http://projetpressure.blogspot.com>). Je remercie l'équipe, et en particulier Syvain Laurens et Hélène Michel, pour m'avoir permis de les utiliser.

13. Les catégories sibyllines de l'EPAD – les *trade associations* et les *interest groups* – renvoient dans la pratique à des réalités bien différentes.

14. Ralf Bläser, « Les ONG transnationales à Genève et à Bruxelles. Densité institutionnelle et opportunités socio-spatiales dans des villes mondiales », *Annales de géographie*, 668, 2009, p. 384.



Chercher à comprendre les raisons d'un tel changement dépasserait le cadre d'un tel article. Il semble toutefois évident qu'il est lié aux incitations financières de certains bailleurs internationaux, ainsi qu'à l'ouverture d'opportunités d'action pour les ONG due à l'accroissement du rôle attribué aux institutions trans et internationales après 1990. Pour ces dernières, la présence d'ONG dans leurs rangs est essentielle car elle leur confère une aura de légitimité démocratique. C'est clairement le cas à Bruxelles où la Commission a publié en 2005 un *Livre blanc* sur la « société civile » dans lequel les institutions européennes, critiquées pour leur manque de contrôle démocratique, invitaient les acteurs non gouvernementaux à s'investir dans leur fonctionnement, au même titre que les industriels et les politiques déjà présents.

---

### Des entrepreneurs d'humanitaire ?

Nombreux sont les chercheurs qui ont noté cette évolution et se sont interrogés sur les conséquences du développement de l'activité de ces agents un peu particuliers. En raison de leur proximité avec les décideurs politiques qu'ils sont censés influencer et des techniques qu'ils déploient pour mener leur action, les responsables du plaidoyer ont été largement identifiés aux représentants classiques des groupes d'intérêt. Dans un nombre croissant de travaux, les plaideurs sont présentés comme des *entrepreneurs d'humanitaire*, des lobbyistes qui ne se distinguent de leurs homologues des cabinets spécialisés que par la cause qu'ils défendent. De fait, loin de l'image de l'associatif de terrain (ce qu'il peut être) ou du fournisseur de service aux plus démunis, Walter consacre la plupart de son temps à la mise en œuvre de techniques conventionnellement identifiées à celles des cabinets de lobbying.

### Portrait du plaideur en lobbyiste

À première vue, rien ne distingue Walter d'un responsable de cabinet de conseil juridique, un « lobbyiste » comme il en existe tant sur la place de Bruxelles. Il en a d'ailleurs quelques attributs. Ancien professeur de langues désormais à la retraite, il maîtrise le français, l'anglais, le néerlandais et l'allemand. Certes, ce n'est pas essentiel puisqu'à Bruxelles la connaissance de l'anglais suffit, mais « ça [lui] permet de parler à certains députés dans leur propre langue, ce qui est un avantage potentiel ». Comme tous les acteurs de la scène bruxelloise, il est tous les jours vêtu d'un sobre costume-cravate et, comme eux, il dispose de l'accréditation permanente qui permet d'entrer facilement dans les différents bâtiments du Parlement.

Dans ses pratiques, rien non plus ne le distingue des représentants d'intérêt qui multiplient les rendez-vous. Durant les semaines de terrain que nous passons ensemble, nous enchaînons les réunions à la Commission (le plus souvent avec des chargés de mission) ou avec des députés qui veulent se tenir informés sur un sujet propre à son

activité. Parallèlement, mais surtout en amont de ces rendez-vous, Walter travaille à se tenir au courant de l'actualité du Parlement et de ses différents groupes de travail. Cela passe par un suivi assidu : il garde un œil sur les nombreuses sources d'information, s'arrête souvent pour noter les « événements » annoncés sur les différents points d'affichage officiels du Parlement. Le réseau de plaideurs « droits de l'homme » dans lequel il s'inscrit lui fournit d'autres éléments utiles, mais il y a aussi les documents de séance mis à disposition sur les stands et dont la collecte – ou la consultation pour les sites – est parfois longue et minutieuse : « Je fais ça régulièrement. En fait, on a une base de données sur nos sujets, pour savoir qui pose quelles questions, et donc qui est susceptible de porter nos revendications. C'est un peu de travail, mais c'est vite rentabilisé car ça permet de localiser les gens ». Les rendez-vous discrets avec les parlementaires ou les administrateurs ne sont toutefois qu'une partie de son activité. L'organisation d'événements en est une autre, qui permet, dans le foisonnement quotidien qui entoure les institutions européennes, de parvenir à attirer l'attention des journalistes, voire de quelques membres du Parlement. Si un cocktail ou une conférence peut *a priori* se tenir n'importe où dans Bruxelles, toute la ville pouvant potentiellement accueillir ce genre d'événements, il existe pour les plaideurs une indéniable hiérarchie spatiale dont le sommet est le Parlement. C'est là évidemment, en étant le plus près possible des députés et de leurs nombreux assistants, que l'on peut présenter le plus efficacement possible le sujet que l'on cherche à promouvoir. Comme tout bon chargé de communication, Walter est familier de cette pratique ; il en a organisé de nombreuses et est incollable sur les détails de leur mise en œuvre :

- « C'est facile, on peut en faire à tous les prix. La clef, c'est d'avoir un député avec nous. Ça peut aller de rien, et on demande au député qui organise de payer, en passant par 400 euros pour un cocktail après une conférence. Pour un lunch, ça peut monter à 1 500 euros, et jusqu'à 17 000 pour les Ouïgours de Chine l'an dernier. Mais il n'y a pas vraiment de limite en fait. (...) L'an passé, on a organisé une conférence avec 100 personnes, 3 prix Sakharov. On avait un budget important.
- Comment aviez-vous trouvé l'argent ?
  - C'était payé par le [un groupe de pression d'Asie du Sud-Est, lié à un pays voisin de la Chine], pour évoquer les problèmes avec la Chine.
  - Mais, comment tu as décroché tous ces gens-là ?
  - On les rencontre, on garde les contacts. Et puis, il y a des gens qui connaissent.
  - Et pour les salles ?
  - Ah, là, il faut connaître des députés.
  - Et tu en connais ?
  - Oh oui, il y a une dizaine que je peux mobiliser un peu comme je veux. Dont un vice-président : [cite le nom d'un député britannique] »<sup>15</sup>.

15. Carnet de terrain, 9 septembre.

Cette activité exige une présence quotidienne et répétée au Parlement. Ces constants allers et retours entre le quartier des institutions européennes et son bureau, rendus possibles par l'implantation bruxelloise de l'association, lui permettent d'être présent dans les réseaux d'interconnaissance. Afin d'assurer sa visibilité dans le petit monde de Bruxelles, Walter dispose de plusieurs outils. Le principal est ce qu'il appelle sa « base de données », une liste d'adresses électroniques qu'il complète au fur et à mesure de ses rencontres, visites et sorties. Elle lui sert de support à la diffusion d'une newsletter quotidienne sur un ou deux thèmes relatifs à l'actualité des droits de l'homme. Plus d'une fois au cours de nos entretiens, il évoque le fait qu'on l'aborde souvent pour lui parler de sa newsletter, en commenter le contenu ou lui envoyer des informations « susceptibles de l'intéresser ». Au moment de l'enquête, cette base comptait plus de 3 000 inscrits.

Un autre outil est l'entretien d'un réseau, qui passe notamment par des « réunions de lobbyistes » auxquelles il assiste régulièrement : « Alors lui, il organise une soirée une fois par mois, les « soirée de Franck ». C'est un repas buffet, avec un orateur, dans un resto vietnamien. Donc ça, c'est classique, mais l'originalité, c'est qu'on se met tous en cercle. La dernière fois, on était environ 70. Bon, et on est à 6 ou 8 par table. Et on change toutes les demi-heures ».

### **L'advocacy comme pratique et comme représentation**

Les pratiques, les lieux, les personnes dont les chargés de plaidoyer sont familiers les rapprochent indéniablement de ceux que l'on qualifie de lobbyistes. Dans quelques ouvrages récents qui se sont intéressés à l'*advocacy*, cette proximité est d'ailleurs notée<sup>16</sup>. Leurs auteurs soulignent que les uns comme les autres sont professionnalisés, que les plaideurs sont désormais eux aussi spécialisés et qu'ils ont finalement tous recours aux mêmes techniques. Une étude plus approfondie montrerait très probablement pour certains des trajectoires professionnelles mixtes, alternant engagement dans le tiers-secteur et travail pour des cabinets de conseil. Toutefois, on ne comprend les motivations et l'efficacité de l'*advocacy* que si l'on prend en compte le fait que toute l'activité des plaideurs consiste à « faire du lobbying » sans avoir pour autant l'identité peu convoitée de lobbyistes. Ils consacrent d'ailleurs une énergie certaine à dresser une frontière entre ces deux pratiques<sup>17</sup>.

Pour les chargés de plaidoyer, une distinction subtile mais bien ancrée distingue leur activité de celle des lobbyistes, groupe cousin mais repoussoir. À chaque fois que, inconscient de ces distinctions subtiles, j'évoque devant Walter le terme de

16. C. Mahoney, *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, op. cit..

17. L'existence d'enjeux de labellisation entre groupes d'intérêt étant d'ailleurs constante, à tel point que certains ont déjà invité il y a longtemps à déplacer l'étude des classements vers celle des pratiques de classification : « Les fluctuations des labellisations dans le temps et dans l'espace (entre l'intérêt intéressé et l'action humanitaire angélique) est peut-être l'une des questions essentielles que l'on puisse se poser au sujet de la définition et du classement des groupes ». Michel Offerlé, *Les groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998 [1994].

« lobbyiste » pour désigner son activité, il répond comme si je ne parlais que des lobbyistes de l'industrie. Et si je dis « des lobbyistes comme toi », il me reprend et évoque son travail de « chargé de plaidoyer ». Subjectivement, les plaideurs ne se vivent pas comme des lobbyistes. À l'instar d'autres plaideurs qui reconnaissent volontiers avoir des « pratiques de lobbying » mais refusent l'identité du lobbyiste, Walter veille constamment à se démarquer d'une pratique à ses yeux dévalorisée. Cette frontière, assez ténue pour le profane, se matérialise par un ensemble d'éléments de présentation de soi plus ou moins explicités et présents à la conscience des acteurs, et qui fonctionnent comme autant de signes diacritiques : les cartes de visite des plaideurs, leur habillement, la présentation de leurs documents sont tous un peu différents. De même, la distinction entre plaidoyer et lobbying s'ancre dans la réalité d'une certaine pratique. Défenseurs de « causes sans opposants » déclarés<sup>18</sup> (les droits de l'homme ou des minorités, l'écologie, le développement, etc.), les plaideurs confèrent à ceux qui ont recours à leurs services une image positive. Ils sont également perçus comme des voix populaires légitimes face aux responsables de l'entreprise ou aux représentants d'institutions politiques décrédibilisées. Un lobbyiste investi de longue date à Bruxelles souligne la valorisation de l'identité associative : « Les ONG autrefois inefficaces (car manquant de crédibilité technique) ont gagné le devant de la scène. Il est clair qu'aujourd'hui à Bruxelles les ONG sont, en moyenne, beaucoup plus influentes que le monde de l'entreprise. Le meilleur drapeau pour être écouté par la Commission est celui d'une ONG et le plus mauvais celui des multinationales »<sup>19</sup>. Certes, la situation est en réalité plus complexe, mais ce constat souligne un ressort puissant de l'activité des plaideurs : l'image positive attachée à leur identité et aux causes qu'ils défendent. Cet avantage est confirmé par un plaideur rencontré à Bruxelles : « Les députés au Parlement préfèrent donner l'impression d'être proches des associations [plutôt] que des cabinets [de lobbying]. Ça montre qu'ils sont à l'écoute de la société civile ». Dès lors, dans une situation où l'on attend d'eux qu'ils expriment la voix de ladite « société civile », il n'est pas pour les plaideurs de meilleure ressource que la mise en avant de personnes « directement affectées » par les politiques qu'ils cherchent à influencer. L'évocation, voire la mobilisation des « victimes » d'un problème auquel les décideurs pourraient remédier est une part importante et un enjeu central du travail d'*advocacy*. Walter, comme ses collègues, en a bien conscience. À plusieurs reprises, en réunion ou en conférence, il évoque à grand renfort d'exemples le sort des personnes au nom desquelles il mène son activité, cite des cas précis, et va même parfois jusqu'à mentionner leurs prénoms. L'outil le plus puissant dans la panoplie des plaideurs reste toutefois la présentation des

18. Selon la formule de Éric Agrikoliansky, « Carrières militantes et vocation à la morale : les militants de la Ligue des droits de l'homme dans les années 1980 » *Revue française de science politique*, 51 (1), 2001, p. 27-46.

19. <http://ie-lobbying.blogspot.com/2007/06/lobbying-europen-interview-de-daniel.html> (consulté le 2 avril 2015).

« victimes ». L'organisation des « événements » que constitue la venue de ces témoins très particuliers a pour but de faire exister sous les yeux des responsables administratifs un problème lointain auquel leur action est censée pouvoir mettre un terme. L'évocation des conséquences d'une politique sur des individus, qui plus est vulnérables, est loin d'être spécifique au plaidoyer. C'est même une arme que les lobbyistes classiques utilisent chaque fois qu'ils en ont la possibilité<sup>20</sup>, mais la prise en compte de cette activité éclaire bien une dernière dimension du plaidoyer, à savoir son inscription dans le tiers-secteur.

Le paradoxe du plaidoyer, à la fois très proche du lobbying en termes de pratiques et très éloigné en termes des représentations qu'en ont tant ses acteurs que ceux qui interagissent avec eux, s'explique dès lors que l'on considère le rattachement revendiqué au secteur associatif, le plus souvent pour des causes « humanitaires ». L'ambivalence de la pratique comme le flou de la notion font alors sens. La permanence, aujourd'hui encore, de cette indétermination n'est pas sans effet sur la réalisation du travail, voire sur son existence même. C'est vrai aux États-Unis, où les fondations qui assurent une part non négligeable des subventions du secteur associatif ne peuvent financer des activités juridiquement qualifiées de lobbying sous peine de perdre des avantages fiscaux, mais c'est aussi le cas ailleurs, et de manière plus générale, parce qu'une telle présentation de soi confère aux plaideurs une efficacité qu'ils n'auraient pas autrement.

Sciemment recherchée ou, le plus souvent, acceptée sans autre forme d'examen, l'indéfinition du terme d'*advocacy* sert ceux qui le pratiquent et leur assure un bénéfice double : l'usage des stratégies d'influence de l'« industrie » (les cabinets de lobbying) et le crédit symbolique dont jouissent largement les membres du monde associatif. *L'advocacy* doit donc être saisi dans cette double dimension, à la fois comme pratique et comme représentation – entendue comme perception, mais aussi comme mise en scène et prise de parole au nom d'un groupe – si l'on veut comprendre comment les plaideurs parviennent à diffuser leur cause.

---

### La position du plaideur

La combinaison des méthodes classiques d'influence et de la légitimité des activités de plaidoyer, tout comme les lamentations de certains lobbyistes qui voient leur pouvoir contesté par de nouveaux entrants, ne doivent cependant pas nous porter à conclure à une transformation radicale des rapports de force. Constatant l'augmentation des pratiques de plaidoyer, plusieurs chercheurs situés au croisement de la science politique et des relations internationales ont mis l'accent sur l'importance acquise par les acteurs non gouvernementaux dans la gouvernance mondiale, et certains en ont conclu qu'un nouvel ordre mondial, plus démocratique,

20. Voir la contribution de Sylvain Laurens dans ce dossier : « Astroturfs et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles : quand le *business* se crée une légitimité “par en bas” ».

était en train d'émerger<sup>21</sup>. L'étude quotidienne de cette pratique incite toutefois à nuancer ces affirmations, en montrant que les plaideurs mènent une activité qui reste aux marges du pouvoir qu'ils auraient conquis.

Une conférence sur le thème de la « gestion politique des minorités religieuses dans le monde » à laquelle j'assiste en témoin. Organisée à l'initiative de l'association pour laquelle travaille Walter, elle se tient toute la journée au Sénat de Belgique, dans l'une des salles de travail des parlementaires. L'organisation de tels « événements », pour reprendre le jargon des plaideurs, est monnaie courante. Une fois obtenu le soutien d'un élu, qui les invite pour des raisons qui mêlent souvent sympathie politique et intérêt électoral bien compris, les plaideurs se chargent de préparer la réunion, le plus souvent intégralement. C'est ce qui se passe, en l'occurrence, puisque la conférence commence par le discours d'introduction d'un élu flamand peu connu qui s'éclipse après avoir accompli ce qu'il estime être son devoir d'hôte.

Ces occasions montrent bien la mise en œuvre conjointe de différentes stratégies d'influence décrites précédemment. Il ne s'agit pas tant de se montrer insistant ou d'imposer une forme particulièrement visible de pression que de se tenir au plus près des décideurs politiques, dans l'espoir d'attirer leur attention sur la cause à défendre. À cet égard, la conférence ne semble pas avoir été un franc succès, et je n'ai pas vu beaucoup d'élus ou d'attachés parlementaires s'introduire dans la salle, alors même que plusieurs sessions avaient lieu au même moment et que le Sénat était plein de monde. Et Walter d'avouer, amer, lorsque nous sortons : « Ça n'a pas beaucoup servi, il n'y avait que le sénateur qui nous a invités... Et encore ». Il faut se garder toutefois de voir le contact avec les représentants du monde politique comme le seul effet de ces réunions. Celles-ci peuvent également viser à faire exister des coalitions de gens qui, autrement, ne se rencontreraient pas. Il n'empêche : le constat infirme l'idée préconçue d'une force des ONG. Mes différentes visites au Parlement avec Walter le confirment. En dépit d'une implantation bruxelloise de longue date et d'une bonne connaissance des modes d'action et du personnel, tout dans le travail réalisé au sein de l'association dirigée par Walter atteste cette position marginale par rapport aux décideurs. Ainsi, alors que Walter dispose d'une accréditation permanente, obtenue de haute lutte auprès du bureau du Parlement après des années de présence, le reste de l'équipe (dont moi, lors de mon stage) doit quotidiennement batailler pour seulement rentrer dans le Parlement. Walter m'explique comment faire : « Il faut suivre l'actualité des groupes parlementaires, et voir quand ils organisent des réunions publiques au Parlement. Une fois que tu as cela, tu les appelles et tu demandes un badge temporaire. Ils te donnent donc rendez-vous en bas du bâtiment "ASP" [pour Altiero Spinelli, l'un des deux bâtiments qui abritent le Parlement], avant la conférence. Et une fois que tu as ton "pass" pour assister à une conférence, tu y

21. Mary Kaldor, *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge, UK, Polity Press, 2003.

vas 5 minutes, puis tu peux discrètement te sauver. (...) Si leur conférence est à 9h, tu peux rester toute la journée au Parlement ! Mais il faut faire attention à ne pas se faire attraper par la sécurité ».

Quoique fréquente dans le milieu des plaideurs, une telle stratégie a toutes les chances de faire sourire les représentants d'intérêt professionnalisés, qui sont des habitués de la place bruxelloise. Beaucoup d'entre eux considéreraient cette pratique comme particulièrement contraignante et chronophage, et trouveraient des alternatives à un arrangement aussi peu propice à leur travail.

L'entrée dans les différents lieux (Parlement, conférence, sommet international) n'est pas tout : une fois dans la place, encore faut-il savoir ce qu'on y fait. Nous passions souvent de longues heures à attendre l'hypothétique venue d'une personnalité vaguement connue. Au café, dans les couloirs, à la sortie des commissions potentiellement intéressantes pour les sujets défendus par l'association, nous scrutions la cible potentielle, mais quand celle-ci passait, elle n'était bien souvent « pas disponible maintenant ». De même, les nombreux rendez-vous n'avaient que peu de chances d'aboutir : ils étaient souvent pris, faute de mieux, avec des acteurs peu concernés par le dossier, ou étaient particulièrement brefs.

Cette marginalité s'explique en partie par la différence de ressources entre les cabinets de consulting et les ONG. Certes, quelques multinationales de l'humanitaire comme Worldvision ou Oxfam disposent de dizaines de plaideurs, mais c'est loin d'être le cas pour la très grande majorité des associations. De la même manière, si les salaires d'entrée (entre 1 500 et 2 000 euros par mois) peuvent être compétitifs par rapport aux premiers emplois dans ces cabinets de *public affairs* à Bruxelles, les primes et le treizième, voire le quatorzième mois versés par les firmes privées font que les écarts sont rapidement significatifs. C'est d'autant plus vrai que les progressions professionnelles sont souvent limitées dans les ONG, alors que dans le privé chaque passage d'un des nombreux échelons correspond à une augmentation substantielle. Un *senior policy adviser* dans un cabinet de relations publiques gagne jusqu'à 6 000 euros par mois, soit plus du double que son homologue dans une ONG<sup>22</sup>. Et si l'on manque d'informations sur les trajectoires et les parcours des plaideurs, tout semble indiquer que les salariés d'ONG se recrutent moins souvent dans les cursus privilégiés (Collège de Bruges, masters de droit de grandes écoles européennes) que leurs homologues du privé. L'enquête révèle qu'ils restent aussi moins longtemps, beaucoup se servant de leur passage par une ONG pour s'insérer dans les milieux influents de Bruxelles, et se faire embaucher ensuite ailleurs. Walter est d'ailleurs lucide sur sa faible capacité à retenir des employés : « Les gens que j'embauche, je leur donne une chance de s'intégrer [au marché de Bruxelles] et de faire autre chose ».

Ces moindres moyens combinés à une rotation des effectifs plus élevée et à des compétences techniques (et en particulier juridiques) moins fortes font de la

22. S. Laurens, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Agone, à paraître en 2015.

position du plaideur une position souvent marginale, et rappellent que la proximité avec les décideurs publics ne doit pas être confondue avec la capacité à influencer sur leurs décisions. Braconniers de l'action publique plus que chefs d'orchestre, les responsables du plaidoyer ont un accès limité aux décideurs qu'ils cherchent à rencontrer. Les nombreuses ruses qu'il leur faut déployer pour parvenir à se faire voir ou à s'exprimer, ne serait-ce que brièvement, indiquent plutôt qu'ils ont recours aux « armes faibles des faibles »<sup>23</sup>. L'intérêt pour la diffusion d'idées et de langages, souvent notée par les auteurs du courant « constructiviste » qui ont été les premiers à documenter cette présence accrue des acteurs non gouvernementaux, s'explique probablement par cette situation particulière. Comparée à l'expertise juridique pointue ou aux activités de création de coalitions complexes que mettent en œuvre les fédérations patronales, l'activité discursive a un coût d'entrée plus faible. Walter lui-même l'admet à la fin d'un entretien : le plaidoyer est souvent « une tentative pour faire bouger les choses, mais à la marge. (...) Le langage, c'est ce qu'on utilise quand on n'a rien d'autre à mettre en avant ».

Évoquant la hiérarchie des méthodes en science politique, David Laitin écrivait voilà plus de dix ans que l'ethnographie est souvent considérée comme le « stagiaire de passage » face au « partenaire bien installé »<sup>24</sup> que sont les méthodes statistiques. Cette remarque conserve toute sa pertinence quand il s'agit d'étudier les groupes d'intérêt et leurs acteurs. Dans la littérature internationale, l'observation de première main et l'immersion de longue durée dans un milieu donné, qui caractérisent *a minima* l'ethnographie, sont loin d'être des outils diffusés. Et même chez ceux qui les utilisent, la restitution précise des données dans le texte même est encore rare. L'analyse au plus près et la description dense ne sont cependant pas tant destinées à fournir un supplément d'âme à des études explicatives qui les auraient évacuées pour des raisons de parcimonie. L'attention aux détails et la construction par petites touches du portrait du plaideur doivent au contraire permettre une meilleure compréhension de certains aspects des relations entre ONG, entreprises et pouvoirs publics au niveau international. Points aveugles d'autres approches, ces modes d'agir ensemble sont cependant essentiels à une évaluation de l'intensité comme des formes de l'action collective contemporaine. L'analyse ethnographique du plaidoyer offre des pistes pour saisir la pratique concrète, l'identité stratégique mise en avant ou la position occupée par les plaideurs. Elle permet de revenir empiriquement armé dans les débats actuels sur les formes de la mobilisation. Indéniable en termes de volume, la diffusion du plaidoyer a conduit à l'adoption par des mouvements sociaux de techniques

23. Selon l'expression de Virginie Guiraudon dans « Weak Weapons of the Weak? Transnational Mobilization around Migration in the European Union », dans Doug R. Imig, Sidney Tarrow (eds), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Oxford, UK, Rowman & Littlefield, 2001, p. 163-183.

24. David D. Laitin, « The Perestroika Challenge to Social Science » *Politics and Society*, 31, 2003, p. 163-184.



de lobbying classiques, au point que nombreux sont ceux qui ne voient plus de différence entre ces groupes. L'assimilation entre lobbying et plaidoyer masque cependant certains traits propres à ces activités. Étudier ces mobilisations discrètes en relation avec d'autres formes d'actions mais sans effacer leur singularité offre alors un point d'ancrage important pour saisir certaines transformations de l'action collective contemporaine, dont les conséquences sont importantes sur les formes légitimes de mobilisation<sup>25</sup>, sur la manière de gouverner par et avec des associations, comme sur la critique sociale. ■

**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**

---

25. Voir les autres contributions à ce dossier, en particulier celle de Hélène Baillot : « La carrière du plaidoyer anti-dette au sein de Jubilé USA. Controverses et (re)définition des “bonnes pratiques” militantes ».

## Thema

### Politiques du plaidoyer

Au cours de ces vingt dernières années, le « plaidoyer » (*advocacy*) s'est imposé dans le monde des organisations internationales comme dans celui de la recherche académique. Pourtant, le terme, qui désigne en général les activités d'influence mises en place par des associations, reste entouré d'un flou certain. Ses pratiques varient d'un espace et d'une organisation à l'autre. Les lieux où il s'exerce – les couloirs des institutions de pouvoir – comme ses formes privilégiées – la production de rapports et l'influence discrète – le rapprochent d'autres pratiques de défense des intérêts, le lobbying en premier lieu. Ce dossier explore l'historicité, les formes et les acteurs de ce type de mobilisation. Il aborde également ses conséquences. Entre participation accrue au gouvernement contemporain dans certains domaines et conformation des revendications associatives aux attentes des bailleurs, les effets sont ambivalents. Sa diffusion accroît toutefois indéniablement les coûts d'entrée dans l'action collective, donc la division du travail politique entre représentants et représentés.

## Varia

La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique :  
vers la recentralisation ?

par Jean-Baptiste Harguindéguy, Romain Pasquier et Alistair Cole

Enquête aux frontières du politique dans la République islamique d'Iran :  
la cause azerbaïdjanaise

par Gilles Riaux

Changements identitaires à Chypre du Nord : les Chypriotes turcs  
face à l'immigration turque

par Mathieu Petithomme

## Lecture

*The Politics of Knowledge and Global Biodiversity* de Alice B. M. Vadrot  
(Florian Charvolin)

### Derniers thema parus :

Les conflits du travail dans le monde – Volumes 1 et 2

64 et 65

Communismes et circulations transnationales

66

## Presses de Sciences Po

117, boulevard Saint-Germain – 75006 Paris – France

Tél. : +33 (0)1 45 49 83 64 – Fax : +33 (0)1 45 49 83 34 – Diffusion/distribution CDE/SODIS

[www.pressessciencespo.fr](http://www.pressessciencespo.fr)

Retrouvez la revue sur [www.cairn.info](http://www.cairn.info) et [www.persee.fr](http://www.persee.fr)



SciencesPo.  
Les Presses



[www.centrerenatindulivre.fr](http://www.centrerenatindulivre.fr)



22,00 €

SODIS 770 163.0

ISSN 1290-7839

ISBN 978-2-7246-3397-9



9 782724 633979