

# Congrès AFSP Paris 2013

## Section thématique 50

### « Plaidoyer » et *advocates*.

#### Acteurs et formats internationaux des mobilisations

Hélène Baillot, CRPS-CESSP, Université Paris 1

hbaillot@gmail.com

#### **Combattre l'ennemi avec ses propres armes. La diffusion stratégique des pratiques de plaidoyer au sein des militants anti-dette aux États-Unis**

Jubilé 2000 fut la première grande campagne internationale en faveur de l'annulation de la dette des pays pauvres. Elle reposait sur un principe biblique selon lequel l'année jubilaire qui revient tous les 50 ans doit voir toutes les terres restituées à leurs anciens propriétaires, tous les esclaves rendus à la liberté et toutes les dettes remises. Partie du Royaume-Uni en 1996, la campagne s'est étendue progressivement à une soixantaine de pays ; de 1996 à 1999, 24 millions de signatures ont été recueillies (soit la plus grande pétition de l'histoire) et remises aux représentants du G8 lors du Sommet économique de Cologne en juin 1999. Des résultats politiques concrets ont été obtenus : les chefs d'Etats ont approuvé le lancement de l'«initiative pays pauvres très endettés renforcée» (PPTE renforcée).

Dans ce papier, je me propose de porter mon attention sur un petit groupe d'acteurs étatsuniens qui, réunis au sein du « groupe législatif » de Jubilé USA, ont décidé de faire du plaidoyer auprès du Congrès américain leur priorité et leur principal mode d'action. Quatre principaux points seront abordés. Je montrerai d'abord que la naissance du groupe législatif fut le fruit d'un clivage au sein de Jubilé USA, clivage ayant conduit à une division du travail au sein de la campagne américaine. Dans un deuxième temps, il s'agira de retracer au plus près les pratiques des plaideurs durant les années 1998-2000, depuis la création du « groupe législatif » jusqu'à l'appropriation des fonds nécessaires à la mise en œuvre de PPTE renforcée par le Congrès américain. Je m'attacherai ensuite à dresser le portrait de ces acteurs : qui étaient-ils ? Quelles étaient leurs trajectoires ? De quelles ressources disposaient-ils pour jouer ce rôle ? Enfin, un dernier point s'intéressera au positionnement ambigu des autres militants anti-dette à l'égard du plaidoyer. Critiquée, cette technique fit aussi l'objet d'une réappropriation par d'autres militants de la coalition.

Cette communication repose sur une enquête de terrain réalisée durant l'été 2011 à Washington DC. Accueillie au sein de Jubilé USA pendant deux mois, j'ai bénéficié d'un accès libre aux archives de la coalition. J'ai également conduit une vingtaine d'entretiens auprès d'anciens membres de Jubilé USA, notamment auprès de ceux qui appartenaient au groupe législatif.

## I. Du clivage cognitif à la division du travail : la place du plaidoyer au sein de la coalition Jubilé USA

La coalition Jubilé USA fut lancée en juin 1997 lors du sommet du G7 de Denver. Dès ses débuts, la coalition Jubilé USA comptait une vingtaine d'organisations, la grande majorité d'entre elles étant des Eglises et des organisations chrétiennes. On peut citer l'Eglise méthodiste, l'Eglise pentecôtiste, la Conférence des évêques catholiques des Etats-Unis, l'église presbytérienne, Bread for the World. Jubilé USA comprenait également des organisations laïques comme Oxfam, les Amis de la terre, ou 50 Years is Enough.

La campagne internationale Jubilé 2000, à laquelle collaborait Jubilé USA, fut menée sous la forme d'une coalition lâche ; il n'existait aucun comité directeur à l'échelle internationale et chaque organisation demeurerait autonome d'un point de vue organisationnel et financier, et libre dans le choix de ses objectifs et de ses stratégies. Un double effort de construction devait donc être réalisé sur le plan matériel et sur le plan cognitif.

Nous ne nous attarderons pas ici sur la dimension matérielle de la constitution du réseau -qui bien qu'essentielle pour comprendre le fonctionnement du militantisme, se situe hors du cadre de ce papier- pour nous concentrer sur la dimension cognitive. Dans la littérature consacrée aux réseaux transnationaux de plaidoyer, cette étape de construction cognitive est souvent laissée de côté. Cela n'est pas étonnant dans la mesure où nombreux sont les auteurs qui considèrent que les membres d'un même réseau sont unis par des valeurs, des idées de principe et un discours commun. Or, l'analyse des débuts de la coalition de Jubilé USA montre bien que l'adhésion à un discours commun – si tant est qu'il existe !- fut le fruit d'un long travail de discussion et de négociation entre les acteurs et non un préalable à leur mise en réseau au sein d'une même coalition.

### 1. L'écriture d'une plateforme commune : un long travail de discussion et de négociations

En février 1998, Jubilé USA publiait sa plateforme de revendications. Celle-ci devait présenter au grand public, en une page, les principaux objectifs de la campagne étatsunienne. En voici le contenu :

« Nous recherchons un processus d'annulation de dette qui :

1. Permette l'annulation définitive de la dette internationale lorsque celle-ci s'avère écrasante pour des pays qui, faisant face à des besoins humains élevés et à une forte détresse environnementale, sont incapables d'assurer les besoins premiers de leurs populations ou d'atteindre un niveau de développement suffisant pour leur assurer une vie décente
2. Bénéficie aux populations et permette sa participation au choix du montant, du délai et des conditions d'allègement des dettes ; qui leur permette également d'être impliquées dans le choix des orientations et des priorités de leur économie locale et nationale
3. N'est pas conditionnée à des réformes politiques (*policy reforms*) qui perpétuent ou renforcent la pauvreté ou la dégradation de l'environnement
4. Conduit les crédeurs et les emprunteurs à reconnaître leur part de responsabilité et promeut un effort commun tourné vers la réappropriation des richesses volées.

5. Etablit un processus transparent et participatif qui permette de développer des mécanismes à l'échelle internationale en mesure de suivre les flux financiers, afin de prévenir un nouveau cycle d'endettement »<sup>1</sup>.

Les entretiens réalisés insistent tous sur la difficulté que représentait l'élaboration de cette plateforme :

« When we wrote our platform, we spend more time in the first six months or so of our existence as a campaign, we spent more time walking our way through the values and the language, and the way we would talk about it and... Hum... to find common grounds »<sup>2</sup>.

Au moment de l'écriture, une grande attention fut accordée au vocabulaire employé : « We talked about every word in our platform » car « Language had both political content, it had philosophical content, and for a lot of us, it had theological content »<sup>3</sup>. Si tous les membres de Jubilé USA s'accordaient sur l'objectif d'œuvrer pour alléger la dette des pays pauvres, en revanche les modalités de cet allègement ne faisaient pas consensus. Plusieurs séries de questions suscitèrent les plus vifs débats au sein de Jubilé USA lors du passage à l'écriture de la plateforme de l'organisation. La première question concernait l'objectif général de la campagne : faut-il militer pour l'annulation totale des dettes des pays pauvres ou pour la réduction de ces dettes ?

« We had a terrible fight inside the group as to how to go about it. Especially when it looked like we were going to make progress and that it was really becoming an issue with legs, going to make a difference... how to articulate that. Should we go and just say cancel it, no conditions and cancel the debt now? Or say that's not possible so we have to recognize that there will be some conditions on debt reduction, and it will be debt reduction not complete cancellation »<sup>4</sup>.

Pouvait-on parler du pardon de la dette ?

« So that [parler de l'annulation de la dette ou du pardon de la dette], for example, was a huge conversation about why we don't talk... why, in the north, we should never talk about forgiving the debt of a country that... from the end of the Second World War has been disadvantaged in the global economy. [...] We were not talking of ... you know... Out of the goodness of heart of the creditors, we should forgive the debt of poor countries because, you know, that would save them from poverty. What we were looking for was the restructuring of the global economy. So that period of time was really important for our campaign »<sup>5</sup>.

Parler du pardon de la dette, c'était faire appel à la charité des créanciers et ne pas reconnaître leur responsabilité dans cette situation.

Le terme de Tiers monde lui aussi fut vivement controversé : « First world, second world, third world. It implies that the first is the most important, it implies hierarchy »<sup>6</sup>. Mais alors fallait-il parler de « pays pauvres » ? Pour certains militants, il était important de désigner les pays du Sud non comme des pays pauvres mais comme des pays « appauvris ». Par ce terme,

---

<sup>1</sup> Plateforme de Jubilé 2000, février 1998. Archives de Jubilé USA.

<sup>2</sup> Entretien avec M.D., Washington D.C., juillet 2011.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Entretien avec J-M. G., ancienne présidente de Jubilé USA. Washington D.C., juillet 2011.

<sup>5</sup> Entretien avec M.D. Washington D.C., juillet 2011.

<sup>6</sup> Ibid.

l'accent était mis sur la responsabilité des pays occidentaux dans la situation d'endettement de ces Etats... une vision que ne partageaient pas l'ensemble des militants.

Cette question de l'annulation ou de l'allègement de la dette était directement liée à celle des montants en jeu : si l'on acceptait qu'il faille militer pour l'allègement ou la réduction de certaines dettes, alors comment tracer la ligne de partage entre les dettes à conserver et celles à annuler ? Comment définir une dette impayable ?

Une seconde question avait trait aux critères de sélection des pays ; tous les pays pauvres devaient-ils être concernés par les mesures d'allègement ? Si l'on admettait que seuls certains pays pourraient en bénéficier, alors comment définir des critères d'éligibilité ? Devaient-ils être purement économiques ou pouvaient-ils concerner les domaines sociaux et politiques ? Par exemple, se devait-on de circonscrire les demandes d'allègements aux pays démocratiques ? Autrement dit, fallait-il empêcher les régimes autoritaires de bénéficier des mesures d'allègement ?

Enfin, se posait la question des conditionnalités associées aux allègements de dettes : fallait-il ou non assortir les mesures de réduction de dette de conditionnalités pour les pays bénéficiaires ? Si oui, dans quel cadre et par qui ces conditionnalités devaient-elles être fixées ? Les Etats bénéficiaires, les IFI, la société civile ? Les conditions devaient-elles être de nature économique, sociale, politique ?

Les différents acteurs de Jubilé ne sont jamais parvenus à s'accorder sur les réponses à apporter à ces questions. Les cinq points de la plateforme témoignaient d'une attention commune aux questions de pauvreté, d'environnement, de coresponsabilité créancier-débiteur, de participation de la société civile, et de recherche de nouveaux mécanismes internationaux de gestion de la dette. Mais de nombreuses questions restaient en suspens. Comment mesurer le niveau de besoins humains ? Comment définir une qualité de vie décente ? Jusqu'à quel point et sous quelle forme fallait-il encourager la participation de la société civile ? Les autres conditionnalités, celles qui ne dégradait pas l'environnement ou ne renforçaient pas la pauvreté, étaient-elles acceptables ? Qui serait en charge de les définir ?

Le flou des formulations doit être compris comme l'expression d'un « consensus mou », nécessaire au maintien d'une coalition hétérogène. Les divergences de positionnement entre les différents acteurs ne dataient pas de la campagne. Mais celle-ci servit de catalyseur, rendant l'enjeu plus proche et plus fort, nécessitant une multiplication des prises de position où devaient être exposés avec précision les objectifs à atteindre, mais aussi les argumentaires qui les sous-tendaient.

## **2. Une coalition clivée : l'émergence de deux pôles aux positions contrastées**

Au fil des débats et des rencontres, les positions des acteurs s'affinèrent et se raffermirent. De manière schématique, on peut résumer l'évolution de la coalition par l'émergence et la stabilisation de deux pôles. Le premier regroupait les membres de Jubilé USA qui se présentaient en faveur de l'annulation des dettes impayables, pour l'octroi de conditionnalités associées aux annulations et aux allègements de dette, et pour une réforme des Institutions financières internationales.

Le second comprenait ceux qui revendiquaient l'annulation totale et inconditionnelle de l'ensemble des dettes des pays pauvres. Pour eux, les objectifs d'allègement de dette étaient trop « modérés » et ne permettraient pas de résoudre durablement le problème de l'endettement des Etats du Sud. Ce courant, fut qualifié de « radical » par les acteurs du mouvement. N'ayant pas trouvé d'appellations plus neutres et pour éviter les périphrases,

nous utiliserons les terminologies de « radical » et « modéré », tout en gardant à l'esprit qu'il s'agit là d'appellations émanant des acteurs eux-mêmes.

« We were a very very big coalition for a Jubilee campaign and we were very.. we were from very different political locations. It was a broad spectrum. Not.. I mean...Everybody was concerned about poverty. But...On a sort of the left hand were people who saw the problem as a very deep systemic problem that went to the heart of the global economy and most of those groups had a lot of experience of partnering with people in the global south and lot of presence in the global south. And then... sort of all the other way around, to the other hand, there were serious concerns about poverty but there was a much more... hum... of a... of a commitment to try to accomplish what we could accomplish without raising impossible expectations. That we were somehow gonna change the global economy... much more step by step... They were much more politically pragmatic »<sup>7</sup>.

Le clivage cognitif trouva une expression concrète dans la division du travail qui s'établit au sein de l'organisation.

### 3. Quand le plaidoyer devient la stratégie des acteurs modérés

Dans les mois qui suivirent le lancement de Jubilé USA, les membres de la coalition eurent à se mettre d'accord sur les activités à conduire. Quelle était la meilleure stratégie pour parvenir à leurs fins ?

« How do you accomplish that change? Do you do it by being inside the meeting rooms of the Congress and negotiating ... the Jubilee bill? Or do you do it by being outside... in the streets, generating noise and political will? »<sup>8</sup>.

Trois comités furent constitués : le comité sensibilisation (grassroots), le comité média, et le comité politique « We had a grassroots component that was doing a lot of education in local communities around the US and we had a legislative committee that was doing real policy work »<sup>9</sup>.

L'observation de la composition des différents comités montre que la répartition des acteurs se fit selon les lignes de clivage que nous venons d'évoquer. Une division du travail entre radicaux et modérés s'établit progressivement ; les premiers se retrouvèrent en grande majorité investis dans les comités sensibilisation et médias, les second prirent les rênes du comité politique -la rupture n'était cependant pas si nette, certains acteurs s'investissant autant dans le domaine du plaidoyer auprès des institutions que dans des actions de sensibilisation. Il paraît cependant délicat d'établir un lien de causalité univoque entre d'une part les positions des acteurs et d'autre part le type d'activités envisagé. Si, dans les grandes lignes, il semble que les acteurs appartenant aux organisations les plus modérées se soient dirigés vers les activités politiques à caractère institutionnel, on peut penser aussi que les pratiques de plaidoyer induisent à leur tour une -nécessaire ?- modération du discours.

Le comité politique fut en charge de la dimension institutionnelle de la campagne. Ses membres s'accordèrent rapidement sur la priorité à accorder à une stratégie législative. Leur perception était que le Congrès américain était en mesure d'influencer considérablement la Banque mondiale et le Fonds monétaire, grâce à l'autorité budgétaire qui était la sienne. Ces

---

<sup>7</sup> Entretien avec M.D., Washington D.C., juillet 2011.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

derniers, sans être négligés, n'étaient perçus que comme des « soft target », utilisés par le G8 pour détourner l'attention de leur propre politique étrangère et économique.

En décembre 1998, alors que la coalition Jubilé USA dans son ensemble hésitait encore sur la pertinence de poursuivre ou non un travail législatif au Congrès, les membres du comité politique firent scission de Jubilé USA et continuèrent leurs activités sous la bannière du « groupe législatif ». Les organisations qu'ils représentaient restèrent cependant membres de la coalition, et certains d'entre eux continuèrent à titre personnel à militer au sein de Jubilé USA.

## II. Plaidoyer et « Realpolitik » à Washington D.C.

### 1. Le choix d'une stratégie législative « réaliste »

#### *Le congrès américain, une cible privilégiée*

Les membres du groupe législatif s'étaient réunis autour d'un objectif commun : faire en sorte que le Congrès vote un projet de loi en faveur de l'annulation de la dette. Le choix de la stratégie législative était sous-tendu par une volonté de pragmatisme et d'efficacité.

Leur raisonnement était le suivant : si nous voulons obtenir des allègements de dette avant la fin de l'année 2000, conformément aux objectifs de la campagne internationale, il est nécessaire que le Congrès vote un projet de loi allant dans ce sens, mais aussi approuve le déboursement des fonds nécessaires à ces allègements. Voir le Congrès américain entériner le principe de l'allègement des dettes des pays les plus pauvres sans pour autant octroyer les financements correspondant relèverait du non-sens voire de la trahison à l'égard des autres campagnes nationales de Jubilé 2000 et surtout à l'égard des populations des Etats endettés. Or, le risque était grand de voir une telle chose advenir étant donné le fonctionnement du processus budgétaire étatsunien. Celui-ci se décompose en effet en deux étapes : la première consiste à adopter une loi autorisant l'existence d'un programme (*authorization bill*) ; cette phase d'autorisation, nécessaire à sa mise en œuvre, n'est cependant pas suffisante. Une seconde étape consiste à voter l'ouverture des crédits nécessaires (*appropriation bill*). Cette seconde étape est décisive ; il arrive en effet que le Congrès autorise un projet de loi sans pour autant consentir à son financement.

Or, le processus d'appropriation était essentiel à la fois au financement des réductions des dettes bilatérales et à celui des dettes multilatérales. La réduction des créances détenues par les Etats-Unis est comptabilisée dans les dépenses budgétaires de l'Etat, et doit donc être approuvée par le Congrès lors du vote du budget. Le rôle du Congrès est indirect en ce qui concerne le financement des dettes multilatérales. Il n'en est pas pour autant négligeable. Les montants accordés par les IFI au titre des allègements de dettes, dépendent, en partie, des fonds dont disposent ces institutions, qui à leur tour proviennent dans une large mesure des contributions financières des Etats au premier rang desquels figurent les Etats-Unis. Or, le montant de la contribution américaine aux IFI est lui-aussi soumis au vote du Congrès.

Il apparaissait donc essentiel pour les membres du groupe législatif de se concentrer sur le Congrès afin d'obtenir à la fois le vote d'une loi autorisant la mise en œuvre d'un programme d'allègement de dettes et l'ouverture des crédits nécessaires lors du vote du budget.

## *Pour des propositions « réalistes et potentiellement faisables »*

La première étape de la stratégie législative fut l'élaboration d'un projet de loi. L'écriture du projet nécessitait de se positionner sur trois points essentiels : 1/ les termes de l'allègement des dettes, 2/ les conditionnalités, 3/ les modalités de financement.

Dans la mesure où leur stratégie était de voir leur projet accepté par la chambre et le sénat, les membres du groupe législatif étaient mus avant tout par la question de l'acceptabilité de leurs propositions aux yeux d'un Congrès majoritairement républicain. C'est bien de cette préoccupation dont témoigne cet extrait d'un email adressé par l'un d'eux à l'ensemble des autres membres du groupe législatif :

« Is the legislation something that is going to be sold to potential sponsors at cost free because it will never get to a vote? [If yes] What do we get from the exercise other than to fool the Jubilee 2000 members who may think that this is a serious proposition? »<sup>10</sup>.

Le contenu du projet de loi ne doit donc pas être perçu comme l'expression des préférences personnelles des membres du groupe législatif mais bien comme le reflet de leur perception du « possible ».

### *1. Définir les termes de l'allègement des dettes*

Le projet de loi comportait deux volets<sup>11</sup>. Sur le plan bilatéral, il demandait que les Etats-Unis annulent leurs créances détenues sur les pays pauvres. Le projet définissait également le cadre dans lequel devaient s'opérer les réductions de dettes multilatérales. Les membres du groupe législatif considéraient que le Congrès n'accepterait jamais de tirer un trait sur l'initiative PPTE et de repartir sur de nouvelles bases. La seule manière d'obtenir des allègements de dette plus élevés était par conséquent d'amender le cadre existant, c'est-à-dire d'apporter des améliorations à l'initiative PPTE.

« We felt that realistically, getting the Congress, the Administration, the G7, the IMF and the World Bank to agree to scrap the initiative and start afresh would be an impossible task. The only feasible alternative was to amend the existing framework »<sup>12</sup>.

Les pistes suivantes furent retenues : la réduction de la période de mise en œuvre des réformes structurelles qui devait passer de six à trois ans, l'élargissement des critères d'éligibilité des Etats, et une redéfinition des critères de soutenabilité de la dette.

### *2. Repenser les conditionnalités associées aux allègements de dette*

Une autre question importante à laquelle les membres du groupe législatif eurent à apporter des réponses précises fut celle, épineuse, des conditionnalités. Sous l'initiative PPTE, les allègements de dette étaient conditionnés à la mise en œuvre de réformes macro-économiques. Ces dernières, implantées sous l'égide du FMI, étaient l'objet de critiques virulentes de la part de la majorité des militants de Jubilé 2000. Imposées par les IFI, elles constituaient une

---

<sup>10</sup> Email de G.F. adressé aux membres du groupe législatif, février 1998.

<sup>11</sup> Debt for Poverty Reduction, revised draft, 1er avril 1998. Archives de Jubilé USA.

<sup>12</sup> K.S., "presentation to the joint meeting CIDSE Caritas internationalist Task Group on Debt and Structural Adjustment and Catholic Alliance for Justice and Peace in Southern Africa", février 2000. Document conservé aux archives de Jubilé USA.

atteinte sévère à la souveraineté des Etats ; de plus, elles n'avaient pas permis aux pays concernés de renouer avec la croissance, mais au contraire, avaient contribué à accroître la pauvreté. De nombreux militants de Jubilé 2000 militaient donc en faveur de la suppression des conditionnalités associées aux allègements de dette. Les membres du groupe législatif considéraient que la suppression des conditionnalités ne serait jamais acceptée par le Congrès : il existait un consensus fort entre les IFI et le G7 concernant la nécessité de promouvoir des réformes économiques.

« We saw no way of inducing the US Congress to instruct the Administration to break the linkage or to make a direct attack on structural adjustment through the bill – indeed that likely would have doomed the legislation to failure. On the contrary, most members of Congress were expected not only to support structural adjustment but even to reinforce it »<sup>13</sup>.

Plutôt que de supprimer les conditionnalités, les membres du groupe législatif s'accordèrent donc pour promouvoir une modification de la nature des conditionnalités afin de mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté.

### *3. Financement de l'initiative*

Cette question concernait à la fois la réduction des dettes bilatérales détenues par les Etats Unis et celle des dettes multilatérales, à laquelle les Etats-Unis se devaient de contribuer. Ce fut un point particulièrement délicat dans la mesure où la majorité républicaine avait été élue sur la promesse de ne pas voter en faveur d'une hausse des impôts. Dans un email adressé aux autres membres du groupe législatif, G.F. faisait part de ses inquiétudes : «If a major aim is to get Congressional sponsors, shouldn't we expect one of their first questions to be how much will all of this cost the budget? –particularly as we have both parties now bragging about being budget balancers»<sup>14</sup>.

Trois solutions s'offraient aux membres du groupe législatif : 1/ ne faire aucune allusion aux sommes en jeu, 2/ inscrire un ensemble de critères qui permettraient de déterminer les coûts de la mesure, 3/ inscrire des montants précis.

Pour G.F., laisser les montants blancs accentuait le risque de se retrouver avec des financements très faibles. Suivant son conseil, le groupe législatif fit le choix d'inclure des montants précis dans le projet de loi. Les chiffres proposés devaient s'inscrire selon leurs termes « within the realm of feasibility »<sup>15</sup>. Mais où placer la barre ? Ils ne pouvaient savoir avec certitude quels seraient les montants acceptables aux yeux du Congrès, et raisonnèrent par intuition : ils avaient « le sentiment » que cela devait être “pretty modest”, “maybe a few hundred million dollars”<sup>16</sup>.

L'écriture du projet de loi ne constituait que la phase 1 de la stratégie législative. La phase 2 était d'agir afin de faire en sorte que le projet de loi soit introduit au Congrès puis approuvé par les deux chambres. Ces deux phases ne se sont pas véritablement succédées ; pendant plusieurs mois les membres du groupe législatifs se sont attelés en parallèle à l'écriture et à la promotion du projet.

---

<sup>13</sup> K.S. , “Presentation at the joint meeting...”, op.cit

<sup>14</sup> Email de G.F., 10 mars 1998, archives de Jubilé USA.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.



## *Vers une approche bipartisane centrée sur les « gatekeepers »*

Pour être introduit au Congrès, le projet de loi devait avoir un sponsor. Les membres du groupe législatif, aidés d'autres membres de la coalition de Jubilé USA, commencèrent à établir des contacts avec certains députés. Dans un premier temps, les membres du groupe législatif se mirent en quête de trouver un sponsor démocrate. Le soir même du 4 février, juste après la réunion du comité directeur de Jubilé USA durant laquelle furent présentées les orientations du projet de loi, J-M G. rencontrait la députée Maxine Waters, pendant que B. K. et K.S., de leur côté, avaient rendez-vous avec Barney Frank. Ce dernier se déclara prêt à introduire le projet de loi et Maxine Waters accepta elle aussi d'apporter son soutien.

Mais en décembre 1998, alors que le projet de loi était entièrement rédigé, le groupe décida de modifier son approche : il leur sembla plus pertinent d'un point de vue stratégique de voir leur projet de loi introduit par un député républicain. Afin de maximiser leurs chances, ils décidèrent de viser les dirigeants des comités auxquels le projet de loi avait de grandes chances d'être envoyé pour amendements. Les comités clés au sein de la chambre étaient le Banking Committee pour ce qui concernait la part bilatérale et l'International Relation Committee pour la section multilatérale. Au sein du Sénat, le projet de loi serait certainement dirigé au Foreign Operation Committee. Ce dernier était alors dirigé par le député Jesse Helms, qui était connu pour avoir fait le parallèle entre l'octroi d'aide étrangère et « jeter l'argent dans des trous à rats ». Ce fut Jim Leach, président du Banking Committee, qui le premier accepta :

“One member in particular picked it up. And.. His name was Leach, Jim Leach and he picked it up and presented it to the Congress. He was a republican but but a very very moderate republican.”<sup>17</sup>

Il est à noter que c'est Barney Frank, un député démocrate, qui contacta Jim Leach, un député républicain, afin de lui demander d'être le sponsor du projet de loi : « Barney Franck was the first one we ever talked to and he was the one who introduced us to Jim Leach »<sup>18</sup>.

Le projet de loi fut introduit au Congrès le 11 mars 1999 sous le nom de « Debt Relief for Poverty Reduction Act », H.R. 1095, par le député Leach -d'où son nom projet de loi Leach-. L'identité des sponsors témoigna du succès de la stratégie bipartisane adoptée par le groupe législatif. Parmi les sept co-sponsors se trouvaient trois républicains : Mr Bachus député de l'Alabama, Mr Wolf, député de Virginie, Mr Bereuter, député du Nebraska, et quatre démocrates : Ms Waters, députée de Californie, Mr Frank, député du Massachusetts, Mr Hall, député de l'Ohio, et Mr LaFalce député de New York.

## 2. « La vente » du projet de loi

### *Les techniques de plaidoyer*

Afin de promouvoir leur projet de loi, les membres du groupe législatif déployèrent des techniques proches de celles généralement attribuées au travail de lobbying. Les termes de G.F. sont à cet égard significatifs : « the second phase was to sell it ».

Il s'agissait de nouer des contacts avec les décideurs politiques, de multiplier les rencontres et les occasions de soulever le problème de la dette des pays pauvres et du rôle des IFI, de faire

---

<sup>17</sup> Interview de G.F., Washington DC, juillet 2011.

<sup>18</sup> Ibid.

entendre un discours construit sur ces questions, et d'y apporter des éléments de réponses : le projet de loi en faveur de l'allègement de la dette.

Dans la mesure où le Congrès demeurait la cible privilégiée, les membres du groupe législatif multiplièrent les rencontres avec des députés des deux camps. Ils disposaient pour ce faire des nombreux contacts établis par le biais de leur organisation ou grâce à leur passé professionnel ou militant.

Les membres du groupe législatif rencontrèrent également des décideurs politiques extérieurs au Congrès. Ils eurent de nombreuses réunions, sur le mode formel et informel, avec des membres des Institutions financières internationales ainsi qu'avec la branche exécutive du gouvernement étatsunien. Dans ce domaine, le groupe législatif bénéficia du savoir-faire et des réseaux noués par le Groupe de travail religieux sur la Banque mondiale et le FMI, auxquels certains avaient participé. Le RWG avait joué pendant plusieurs années un rôle d'interface entre les Eglises et les IFIs. Dès 1994, les membres du RWG avaient décidé d'organiser un service religieux œcuménique à l'occasion du sommet annuel de la Banque mondiale et du FMI et d'y inviter les représentants des deux institutions.

« Did they come?

Some did. Not a lot... But a few did [...] And we had some pretty high level meetings with Michel Camdessus [directeur du FMI], President Wolfensohn [directeur de la Banque mondiale] and we would bring legislators together from different traditions and we would meet with the president of the WB, the managing director of the fund.. and others within the institutions as well . We would say: this is a moral issue you have to do something »<sup>19</sup>.

Il existait au sein de la Banque mondiale un petit groupe d'employés, qui se définissaient comme chrétiens, et qui se réunissaient pour discuter entre croyants et entre collègues du travail qu'ils exerçaient. C'est ce groupe qui servit aux membres de RWG de point d'entrée dans les institutions financières :

« We looked for ways to have a dialogue with different... with the management but also with a group within the World Bank that met as people of faith... to talk about their faith in the context of the World Bank... We met with that group... »<sup>20</sup>

L'expérience de 1994 fut donc plutôt concluante aux yeux des membres de RWG et il fut décidé de renouveler l'initiative les années suivantes et de l'élargir aux réunions de printemps des institutions. La Conférence des évêques catholiques des Etats-Unis organisa également un évènement similaire en 1998. Celui-ci fut coorganisé par G.F., l'un des membres du groupe législatif.

“So one of the things that the catholic bishops conference did was to organize a seminar. It must have been in the Fall of 1998 something like that.. Well we gathered people from... All the stakes almost... the secretary of the Treasury was represented, Secretary of the Treasury actually came and gave a talk. We had The World Bank, Camdessus was there, Wolfensohn from the WB was there, They came they gave talks and they understood... We had representatives from the UN, from various European countries. We had everybody”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Entretien avec M. D., directrice de Maryknol Office for Global Concerns, membre du RWG, et de Jubilé USA. Washington DC. Juillet 2011.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Entretien avec G.F., membre du groupe législatif. Washington D.C. Juillet 2011.

L'objectif de ce type d'évènement était bien sûr de sensibiliser les décideurs politiques à la question de la dette, de leur rappeler leur devoir d'agir, mais aussi de les pousser à prendre des engagements publics, que les plaideurs ne manqueraient pas de leur rappeler.

“The seminar was directed by the staff director of the pontifical Council of Justice and Peace in Rome. And my personal opinion is that he is probably the one who brought this to the attention of Pope John Paul II. But he was very very good at the way in which he was sort of moderating the debate. He was sort of challenging people. Now when you are gonna leave this meeting what are you gonna do?”<sup>22</sup>.

On retrouve ici la stratégie des advocacy officer décrite par Etienne Ollion dans son article portant sur le sommet du G8 en 2007. S'introduisant dans des conférences de presse, leur objectif était de pousser les décideurs politiques à prendre position, afin de « faire exister des déclarations publiques comme autant d'engagements, dont ils rappelaient ensuite la nécessité ».

En recherchant un soutien élargi, l'objectif était d'exercer sur le Congrès une « pression intermédiée »<sup>23</sup> ; les membres du gouvernement et les représentants du FMI et de la Banque mondiale pouvaient eux aussi faire pression sur le Congrès afin que celui-ci se positionne en faveur du projet de loi.

Une autre tactique déployée par les membres du groupe législatif fut de témoigner lors d'audiences au Congrès. Le 15 juin 1999, plusieurs d'entre eux furent entendus par le Banking Committee. Le terme « témoignage » est ici particulièrement important ; dès le début de son discours, L. W. justifie son intervention par l'ancrage de terrain de l'organisation du tiers secteur dont elle se fait la représentante :

“Oxfam America is a private, nonprofit humanitarian organization and a member of Oxfam International, a network of eleven Oxfams around the world. Together, we are working in 120 countries, where our main objective is to help strengthen the capacity of local groups to find lasting solutions to hunger and poverty. Based on this on-the-ground experience, we also speak out on policies of the United States and international financial institutions that affect the poor communities with whom we work”<sup>24</sup>.

Ce positionnement rappelle celui dont se prévalaient les membres d'organisations humanitaires tels que Médecins sans frontières ou Médecins du monde « qui revendiquaient une légitimité à intervenir dans l'espace public *à partir* de leur présence sur le terrain »<sup>25</sup>. Or L. W. n'était pas une militante de terrain. Bien que sa légitimité première soit son expertise économique, elle préféra légitimer sa présence en se positionnant comme témoin plutôt que comme advocate. « Witnessing the direct impact of the crushing debt burden on the lives of poor people... »<sup>26</sup>.

Une lecture de son discours permet de souligner différentes tactiques utilisées pour emporter l'adhésion de ses auditeurs, et obtenir leur soutien au projet de loi Leach,- quelques jours avant le sommet de Cologne où serait discutée la réforme de PPTE-. Elle commença par flatter les égos des membres du Congrès : “The Debt Relief for Poverty Reduction Act of 1999 presents the Congress with the opportunity to shape the national debate on how to end

---

<sup>22</sup> Interview de G.F. , Washington DC. Juillet 2011

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Prepared testimony of L.W., policy advisor, Oxfam America before the committee on banking and financial services u.s. house of representatives june 15, 1999.

<sup>25</sup> SIMEANT Johanna, « La deuxième vie de l'advocacy. Sur la diffusion internationale de l'advocacy comme pratique et impératif de conformation de la société civile », *Humanity*, à paraître.

<sup>26</sup> Prepared testimony of L.W., op. cit.

the debt crisis". Elle félicita ensuite le député Leach, président du comité pour avoir co-sponsorisé cette « importante législation ». Elle fit appel aux sentiments patriotiques des membres du Congrès : « If enacted, the Debt Relief for Poverty Reduction Act of 1999 would put the United States in a leadership position among the creditor countries ». Elle rappela ensuite l'importance numérique des organisations qui avaient apporté leur soutien : « Oxfam is among more than 100 national and local organizations, including most major religious denominations that have endorsed this bill ». Par la suite, elle revint au registre de l'expertise, et présenta les principaux articles du projet.

### *Une argumentation « flexible »*

Pour être entendu par un décideur politique, il est important de savoir parler le même langage. La stratégie bipartisane ne fut donc pas sans incidence sur les discours déployés par les membres du groupe législatif : ils développèrent un large éventail d'arguments afin de toucher une audience très hétérogène. La « flexibilité » apparaissait ainsi comme la meilleure garante d'un plaidoyer réussi : "I think we have multiple arguments and we might emphasize certain more than others in front of different audiences. That's my approach. I think you should be very flexible."<sup>27</sup>

Selon les décideurs politiques, les membres du groupe législatif mettaient l'accent sur une facette ou sur une autre du problème, l'objectif étant de faire des ponts entre le problème de la dette et les préoccupations des décideurs politiques auxquels était adressé le discours. Etaient tour à tour mobilisés des arguments moraux, religieux, économiques, politiques, environnementaux, sécuritaires.

La question de la dette fut ainsi appréhendée de manière à inclure une dimension « Droit de l'Homme ». Le service de la dette pesait lourdement sur le budget des Etats qui se trouvaient contraints à limiter dramatiquement les investissements dans le domaine de la santé et de l'éducation. Le fardeau de la dette ne permettait donc pas de respecter les droits économiques et sociaux des populations des pays les plus pauvres.

Les membres du groupe législatif faisaient aussi appel à des arguments religieux. Le caractère religieux du message fut particulièrement efficace aux Etats Unis car il entraînait en résonance avec les valeurs de nombreux décideurs politiques<sup>28</sup>. Le message de Jubilé était ainsi à même de parler à certains députés républicains, connus pour leur position conservatrice et leur rejet de l'aide extérieure, occupant des positions clés au Congrès. L'approche était simple : soutenez notre projet de loi car il est conforme aux principes bibliques. Ils essayaient de faire appel à la « bonté du cœur » des décideurs politiques. Il n'était alors pas question de l'annulation de la dette mais bien du pardon de la dette. L'allègement de la dette permettrait de « sauver vingt-et-un million d'enfants de la faim et de la maladie ».

Les arguments environnementaux étaient également mobilisés : les pays endettés recherchaient avant tout l'efficacité au détriment de la protection de l'environnement. La dette contribuait à la destruction de la forêt primaire, à la désertification, à l'augmentation de la pollution, et donc *in fine* au réchauffement climatique : « debt-induced poverty caused

---

<sup>27</sup> Interview de J. D., coordinatrice communication et développement, Jubilé USA. Washington DC, Juillet 2011.

<sup>28</sup> Sur l'influence du facteur religieux dans le succès de la campagne Jubilé 2000, à l'échelle internationale et nationale voir : BUSBY, Joshua, *New troubles for the West: Debt relief, climate change, and comparative foreign policy in the post-Cold War era*, thèse soutenue à Georgetown University, 2004; SHAWKI, Noha, « Issue Frames and the Political Outcomes of Transnational Campaigns: A Comparison of the Jubilee 2000 Movement and the Currency Transaction Tax Campaign », *Global Society*, vol. 24, n° 2, avril 2010, pp. 203-230.

exploitation of natural resources in the least sustainable way contributing to global warming and desertification »<sup>29</sup>.

Les membres du groupe législatif cherchèrent également à toucher les membres du Congrès en soulignant les bénéfices que la population étatsunienne serait en mesure de tirer des annulations de dettes. Comme ils l'expliquaient, une des raisons, parmi tant d'autres, qui pousse « les gens de foi et de conscience » à s'intéresser à la dette, tient aux effets ricochets qu'elle entraîne « ici à la maison ». Etaient alors mis en exergue des arguments liés à la sécurité et à l'emploi, questions clés lors des campagnes électorales. Il fallait montrer aux décideurs qu'il était dans leur intérêt politique de soutenir le projet de loi.

Sur le plan sécuritaire, l'argument était le suivant : La dette accentuait la pauvreté et nuisait à la croissance des pays pauvres. Les ressources y étant de plus en plus rares, certains groupes étaient conduits à user de la force. Les violences pouvaient entraîner des conflits, des déplacements de populations, des urgences humanitaires. Or de telles situations pouvaient nécessiter des interventions coûteuses pour les pays occidentaux, notamment pour les Etats-Unis. Dans certains cas, les actes de violence pouvaient être dirigés contre les occidentaux. La dette avait donc des coûts induits pour les Etats-Unis, à la fois des coûts matériels et des coûts humains.

Concernant l'emploi, l'argument était double. Tout d'abord, la dette favorisait la délocalisation des emplois vers les pays du Sud. Certains Etats, cherchant désespérément à attirer les investisseurs étrangers afin de rembourser leur dette, étaient amenés à déréglementer le marché du travail sur leur sol et à baisser les salaires. Les compagnies étatsuniennes étaient alors tentées de délocaliser leurs productions, fragilisant le marché de l'emploi américain. A l'inverse, l'annulation de la dette permettrait une hausse des exportations américaines et jouerait en faveur du maintien voire du renforcement du marché du travail aux Etats-Unis. En effet, les Etats du sud seraient en mesure d'importer davantage de produits manufacturés en provenance des pays occidentaux, favorisant ainsi l'industrie américaine.

### III Les plaideurs : des experts « pragmatiques » multipositionnés

#### 1. Quelques portraits de plaideurs

Le groupe législatif comprenait un noyau dur d'une dizaine de militants, âgés en moyenne de 40 à 50 ans. Le groupe comptait deux tiers d'hommes et un tiers de femmes (six hommes, trois femmes) et les élites blanches américaines y étaient surreprésentées. Voici le portrait de certains d'entre eux :

J. B.

Après avoir enseigné dans les Peace Corps, J. B. passa trois années au Libéria. A son retour, il enseigna à l'université de Nebraska de 1970 à 1986. L'année suivante, il fut employé par le Lutheran World Relief pour travailler sur les questions de justice sociale. Nommé directeur du bureau des politiques publiques en 1999, il rejoignit le bureau washingtonien de Lutheran World Service.

---

<sup>29</sup> Document de présentation de Jubilé USA. « proclaim Jubilee ». Archives de Jubilé USA. Washington DC.

J. M.

J. M. est né en 1948. Après avoir obtenu un BA à Princeton en 1971, il intègra l'Union Theological Seminary de New York d'où il sortit diplômé en 1975. Ordonné pasteur la même année, il exerça pendant 15 ans, dans l'Indiana d'abord, puis à Philadelphie. Il s'installa ensuite à Washington D.C. où il poursuivit des études en relations internationales à l'American University, jusqu'à l'obtention de sa thèse de doctorat en 1998. Embauché par Bread for the World, il connut une ascension rapide au sein de l'organisation : analyste politique, puis vice-président des programmes et politiques, et enfin directeur général. Bien qu'employé au sein d'une ONG, J.M. a conservé un ancrage dans le milieu académique. Directeur du programme de la bourse Humphrey à l'American University, il fut également professeur associé à l'Université George Washington en science politique et relations internationales. Après quinze années passées à Bread for the World, J.M. est revenu à son engagement premier : il préside aujourd'hui le Séminaire Théologique de San Francisco.

W.O.

Après avoir obtenu une maîtrise de théologie à l'université de Princeton, il poursuivit des études doctorales en économie et développement international à l'université du Wisconsin. En 1959, sa thèse en poche, W.O. débuta comme pasteur assistant dans le New Jersey puis comme pasteur dans l'Illinois. De 1965 à 1972, il fut envoyé comme missionnaire à Mexico puis à Bogota. De retour aux Etats-Unis, il s'installa dans le Wisconsin où il travailla pour l'Eglise presbytérienne sur les questions de commerce interaméricain. Une dizaine d'années plus tard, il rejoignit le bureau washingtonien de l'Eglise Presbytérienne<sup>30</sup>. Durant ses années à Washington, W.O. se spécialisa sur les questions de droits de l'homme et de dialogue inter-religieux entre chrétiens et musulmans. Il adhéra également au Washington Office for Africa, une organisation de plaidoyer chargée de promouvoir une politique américaine « juste envers l'Afrique ». Après trente ans passés au bureau de Washington, il enseigne désormais à l'Eglise Presbytérienne de Capitol Hill.

L.W.

Après avoir poursuivi des études à l'Université de New Hampshire, à Durham, dont elle sortit diplômée en 1987, L.W. travailla comme chargée des affaires législatives pour la National Coalition for the Homeless. Après quatre années au sein de cette organisation, elle rejoignit Oxfam en 1994 où elle fut conseillère politique senior. En 2000, alors que la campagne était à son apogée, elle fut embauchée par le Trésor américain en tant que conseillère spéciale en finance et développement. Elle devint par la suite directrice du bureau politique et plaidoyer de l'organisation International Vaccine Initiative de 2001 à 2003. Depuis 2004, elle est consultante indépendante.

B.K.

Après avoir obtenu un master en politique publique en 1994, B.K. demeura à l'Université de Duke où elle occupa un poste d'assistante de recherche au Center for International Development Research. Elle rejoignit ensuite la fondation inter-américaine où elle travailla comme analyste politique avant d'être embauchée comme « international economics and human rights policy advisor » par la conférence catholique des évêques des Etats-Unis. En 2000, elle rejoignit le think tank Center of Concern où elle dirigea le projet Rethinking Bretton Woods.

---

<sup>30</sup> Etabli en 1946, ce dernier constitue le bras politique de l'église ; son rôle est de faire du plaidoyer afin d'influencer les décideurs politiques dans le sens des valeurs défendues par l'église presbytérienne.

D.R.

Après des études de psychologie à l'université de Rochester, il s'engagea en 1972 dans les Peace Corps. Il passa deux années en Corée du Sud, où il fut en charge d'un programme de lutte contre la tuberculose. De retour aux Etats-Unis, il obtint un master en développement communautaire de l'université de Missouri-Columbia. Il effectua sa carrière au sein de Catholic Relief Services. Il commença comme assistant de programme alimentaire à Bombay, avant de devenir le représentant de CRS dans la zone ouest de l'Inde. Affecté au bureau de gestion des ressources publiques, il rejoignit le siège de l'organisation en 1984.

En 1998, il se spécialisa sur les questions d'allègement de la dette et travailla en coordination étroite avec la Conférence des évêques catholiques des Etats-Unis, Caritas International et la Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE). Devenu directeur adjoint des Affaires politiques et stratégiques de CRS l'année suivante, il fut en charge du travail législatif et de l'élaboration des politiques d'aide internationale.

Par la suite, il devint le représentant de CRS pour Jérusalem, la Cisjordanie et Gaza (2001-2005), puis pour l'Eurasie (2005-2006), l'Afrique (2006-2009), et enfin pour les régions Europe, Moyen-Orient et Asie.

K.S.

Après des études en histoire américaine et politique étrangère à l'université de Cornell, K.S. intègra l'American University, d'où elle sortit titulaire d'un master en économie et développement international en 1991. Embauchée par Bread for the World, elle occupa pendant 6 ans le poste d'analyste politique, spécialisée des questions internationales. De 1998 à 2005, elle fut conseillère politique, spécialisées des questions de justice économique, au sein de Catholic Relief Services. En 2006, elle entra comme chargée de plaidoyer à l'International Center for Research on Women, puis travailla comme analyste politique pour ONUFEM. Consultante depuis 2011, elle a effectué diverses missions pour USAID, et le département d'Etat.

## 2. Savoir et savoir-faire : expertise et expérience dans le domaine du plaidoyer

Une analyse sociologique des acteurs du groupe législatif permet de mettre en lumière certaines caractéristiques propres à ses membres ; elle permet de montrer que, bien que relativement faible numériquement, le groupe législatif était fortement doté en ressources.

Tous sans exception ont suivi une formation universitaire et possède un diplôme équivalent ou supérieur à la maîtrise : double licence en histoire et politique étrangère et master en économie et développement international, licence en psychologie et master en développement communautaire, maîtrise de théologie et doctorat de science politique, maîtrise de théologie et doctorat en économie et développement international, maîtrise d'économie, maîtrise en politique publique... Si l'on regroupe les parcours, on constate qu'un tiers des membres détient une maîtrise de théologie, un tiers a obtenu un diplôme dans le domaine du développement, un tiers dans le domaine de l'économie, et un tiers dans le domaine de la science politique.

Plusieurs de ses membres ont enseigné à l'université. D'autres, sans avoir été à proprement parler dans le monde académique, avaient collaboré à des projets de recherches, notamment en rejoignant des think tank.

Bien que leurs trajectoires professionnelles soient en certains points comparables, les membres du groupe législatif disposaient de ressources différentes mais complémentaires. Certains d'entre eux disposaient d'une solide expertise dans le domaine de l'économie

internationale. Cela est évident quand on prend l'exemple de G.F. Ce dernier avait travaillé pendant près de vingt-six ans au sein de la Banque mondiale, occupant successivement les postes de chargé de projet au Nigéria et de chef de programme pour la région Caraïbe. G.F. alliait donc une expertise économique et financière solide et une connaissance de l'intérieur du fonctionnement des institutions multilatérales. K.S. également diplômée en économie et développement international, travaillait comme analyste politique au sein de Bread for the World sur les questions de l'aide américaine au développement, de la réforme de la Banque mondiale et des institutions financières internationales, de la dette des pays pauvres, et du commerce international et l'investissement.

Leur expertise économique fut essentielle lors de l'écriture du projet de loi. Par la suite, l'intervention de L.W. fut déterminante pour résoudre les problèmes posés par le financement des allègements de dettes multilatérales. L.W. fut celle qui conçut le plan permettant au FMI de vendre une partie de son stock d'or sans pour autant nuire au marché de l'or<sup>31</sup>. L'expertise de L.W. fut reconnue par le Département du Trésor américain qui l'embaucha comme conseillère spéciale en finance et développement en 1999.

Le savoir économique et financier se doublait d'un savoir-faire pratique : ils étaient devenus au fil des ans des professionnels du plaidoyer. Au moment de la campagne, tous occupaient des postes à haute responsabilité au sein de leur organisation, la plupart exerçant comme analyste politique voire comme directeur du département politique. J.M. et K.S. travaillaient comme analystes politiques à Bread for the World : ils étaient en charge d'assurer le suivi législatif des politiques de développement. Faire du lobbying auprès des décideurs politiques correspond à leur fiche de poste. W.O. travaillait comme analyste politique au sein du bureau washingtonien de l'Eglise Presbytérienne ; son rôle officiel était de faire du plaidoyer afin d'influencer les décideurs politiques dans le sens des valeurs défendues par l'église presbytérienne. L.W. était conseillère politique senior chez Oxfam depuis 1994..

### 3. Des acteurs multipositionnés ancrés dans des réseaux religieux

La seconde caractéristique commune aux membres de ce groupe tient à l'ancrage religieux de leur carrière professionnelle. Au moment de la constitution du groupe, huit membres sur neuf appartenaient à des organisations chrétiennes. La moitié d'entre eux était protestants ; les principaux courants y étaient représentés à travers la présence de J.S. de l'Eglise épiscopale, W.O. de l'Eglise presbytérienne, J.B. de Lutheran World Relief. J.M., de Bread for the World, était également presbytérien. Le groupe comptait également quatre catholiques : B.K. et G.F. appartenant tous deux à la Conférence des Evêques catholiques des Etats-Unis, K.S. et D.R., au Catholic Relief Services. L.W., d'Oxfam America, était la seule représentante d'une organisation laïque.

Une troisième caractéristique commune aux membres du groupe législatif était leur multipositionnement, qui leur permit de construire des réseaux diversifiés touchant les domaines institutionnel, religieux, académique, associatif et médiatique. Il leur était ainsi possible d'atteindre des membres du Congrès, des membres du gouvernement, des représentants des postes clés des institutions financières internationales, des membres de la hiérarchie ecclésiastique et des universitaires reconnus.

La multipositionnalité permettait en outre une circulation des ressources entre les différentes organisations favorisant ainsi l'action collective. Sur le plan logistique, le groupe bénéficiait largement du soutien des Eglises auxquelles certains acteurs appartenaient. Ces dernières

---

<sup>31</sup> Pour plus d'informations sur le sujet : Andrew Bauck, "Oxfam and Debt Relief Advocacy," Cascade Center for Public Service, Public Service Curriculum Exchange, 2001



offrirent au groupe un lieu de réunion des plus privilégiés : un immeuble de Maryland Avenue abritant les bureaux washingtoniens des grandes églises américaines. Celui-ci était idéalement situé pour qui souhaitait mener des activités de lobbying auprès des décideurs politiques, en particulier des membres du Congrès ; il suffisait de traverser la rue pour pénétrer dans les bâtiments du Capitol Hill.

#### IV Le plaidoyer entre critiques et réappropriation

##### 1. Les critiques à l'égard du travail du groupe législatif

###### *Approche bipartisane et modération du discours : un projet de loi en peau de chagrin*

Le projet de loi du groupe législatif a connu divers remaniements au fil des mois. Entre décembre 1998 et octobre 2000, plusieurs articles ont été modifiés, certains ont été ajoutés, d'autres enlevés. Le choix de la stratégie bipartisane n'a pas seulement joué sur la manière dont le projet de loi a été « vendu », c'est-à-dire sur le choix des argumentaires déployés et des décideurs politiques rencontrés ; il a aussi pesé sur le contenu même du projet de loi.

Lors de son introduction au Congrès, le projet ne demandait plus l'annulation totale des créances étatsuniennes mais uniquement celle des dettes concessionnelles. Les dettes non concessionnelles devaient être réduites de 90%. Les critères d'admissibilité des Etats s'étaient durcis : pour bénéficier de l'allègement de la dette, les pays devaient collaborer dans le cadre de la lutte contre la drogue ; ils devaient aussi donner la preuve qu'ils ne soutenaient pas le terrorisme, n'avaient pas de dépenses militaires « excessives », et ne violaient pas les droits de l'Homme. De plus, le projet de loi Leach, ne remettait pas en cause de manière explicite les programmes d'ajustement structurel. Les réformes économiques et sociales demandées sous la première initiative PPTE étaient maintenues et devaient être complétées par des mesures de lutttes contre la pauvreté et de protection de l'environnement.

En conséquence, la coalition Jubilé USA refusa d'être associée directement au projet de loi porté par le groupe législatif. Une déclaration officielle du comité directeur de Jubilé USA datant d'avril 1999 nous donne des clés pour saisir les causes de ce désengagement. Il y était stipulé que la coalition apportait son soutien « conditionnel » au projet de loi Leach. Si certains aspects du texte recueillaient son approbation (appel à des allègements de dettes plus étendus, plus larges, et plus généreux, objectif de réduction de la pauvreté, mise en œuvre de processus transparents et participatifs pour gérer les fonds libérés par les allègements de dettes), elle maintenait une position plus radicale en appelant à annuler l'ensemble des créances détenues par les Etats Unis (et non seulement 90% des dettes non concessionnelles), et à rejeter les conditionnalités économiques, notamment la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel.

Le projet de loi Leach fut profondément remis en question par d'autres acteurs de Jubilé 2000, à la fois au Nord et au Sud. Les archives de Jubilé USA contiennent plusieurs emails échangés entre des militants de l'organisation étatsunienne et des militants africains qui témoignent des tensions entre les différentes organisations. Voici un extrait daté du 6 avril 1999 :

« Il est impossible pour une campagne qui se dit de Jubilé ou en faveur de l'annulation de la dette de proposer à ceux qui se proclament nos créanciers de continuer avec des

politiques et des conditionnalités telles que les mesures d'ajustements structurels et PPTE, qui nous oppressent et qui nous coûtent littéralement plusieurs millions de vies chaque année »<sup>32</sup>.

Les critiques ne portaient pas seulement sur les détails du projet de loi. Il n'était pas seulement question d'obtenir des allègements de dette plus élevés, ou de mettre en œuvre des processus plus participatifs. La critique était plus large : les militants du sud reprochèrent aux membres du groupe législatif de ne pas s'être attaqués aux racines du problème et de n'avoir influencé que certains aspects de la mise en œuvre de programmes. En focalisant le débat sur les mécanismes à promouvoir pour alléger la dette, et sur le montant des financements, les membres du groupe législatif avaient laissé de côté la question essentielle de la légitimité de la dette des pays pauvres. Se battre pour obtenir des allègements de dette supérieurs à ceux promus par l'initiative PPTE impliquait la reconnaissance implicite de la légitimité de ces dettes.

« The problem with the Jubilee 2000 Campaign was that its mainstream campaigners more unwittingly than intentionally, legitimized the debt and also by default legitimized the system that creates and perpetuates debt. Instead of challenging the debt and its underlying causes, the J2 campaigners focused on the numbers game, pushing for bigger and bigger amounts of “relief” thus, effectively, endorsing the notion that the debt was legitimate in the first place »<sup>33</sup>

En acceptant la légitimité des dettes, les membres du groupe législatif avaient permis aux institutions financières internationales et aux IFI de tirer un bénéfice moral de leur annulation. La réduction des dettes apparaissait comme un « cadeau » des créanciers à l'égard de leurs débiteurs. Ces derniers étaient donc maintenus dans une position d'infériorité vécue par de nombreux militants comme humiliante :

« As often happens in history, good intentions are often marred by harsh realities in the ground. The movement failed to live up to the expectations of those who made the sacrifices. Charity is not always bad. But in this context, it provided the lenders with a high moral ground, and the borrowers a humiliating stance »<sup>34</sup>.

### *Le plaidoyer remis en cause*

Critiqué sur le fond, le travail du groupe législatif le fut aussi sur la forme. Si le projet de loi était si modéré, c'était aussi parce que le groupe législatif n'avait pas adopté la bonne stratégie. En se centrant sur des activités de plaidoyer, les membres de ce groupe s'étaient focalisés sur ce qu'ils pensaient être la perception des décideurs politiques. Celle-ci se jouait à deux niveaux : que penseraient-ils du projet de loi ? Le soutiendraient-ils ? Mais aussi que penseraient-ils de nous ? Car leur image auprès des décideurs politiques était devenue l'objet de toute leur attention. Cela leur fut durement reproché par certains membres de la coalition Jubilé USA pour qui les plaideurs s'étaient montrés trop attachés à acquérir et préserver un statut d'interlocuteurs crédibles et respectables.

---

<sup>32</sup> Email de Art Seroti à destination de Jubilé USA, 6 avril 1999. Archives de Jubilé USA.

<sup>33</sup> International South Group Network, « Why Jubilee Failed in its campaign ». Archives de Jubilé USA.

<sup>34</sup> Ibid.

« And those folks that were really excited about the Leach Bill, they wouldn't have possibly accepted, anything, you know, that would make it stronger... They often would say in their language of defending their position... You know... We would be laughed at if we push forward a leach bill with no SAP at all... We would be laughed at... Right? »<sup>35</sup>

Par ailleurs, en recherchant avant tout la proximité avec les décideurs politiques, les membres du groupe législatif en avaient oublié de négocier et de se concerter avec leurs partenaires. Ils rompaient ainsi l'un de ces accords tacites unissant au sein d'une même coalition des organisations du Sud et des organisations du Nord en charge de les représenter. De nombreux emails reçus par la coalition Jubilé USA témoignaient du sentiment de colère des partenaires du Sud :

« C'est pourquoi nous attendons de nos frères et sœurs du Nord d'être solidaires avec nous – de prendre le temps de nous consulter, de comprendre notre analyse, de dialoguer avec nous et de respecter nos décisions qui sont prises par consensus. Vous ne pouvez pas prendre de décisions qui affectent nos vies et notre dignité, pour nous, en dépit de nous, ou contre nous, ou substituer vos jugements aux nôtres. Ce n'est pas négociable »<sup>36</sup>.

Les critiques à l'égard du groupe législatif (et par extension à l'égard de la coalition Jubilé USA dans son ensemble) furent particulièrement fortes du côté du secrétariat de la campagne britannique. Un article d'Ann Pettifor, coordinatrice de la campagne internationale Jubilé 2000 au Royaume Uni, publié peu après la campagne, montre bien la double dimension de la critique, tant sur le fond que sur la forme :

“In the UK we avoided “playing god” by backing particular debt relief initiatives; or by listing countries that required debt cancellation. While we did produce a list for guidance, and as a way of highlighting the inadequacies of creditor initiatives, we argued strongly that decisions about eligibility had to be taken by independent arbitrators. This approach did not always prevent us from making errors. However it did protect us from the approach followed by our friends in the US coalition who fell foul of NGO lobbyists (“ledgers”) on Capitol Hill who promoted debt relief initiatives (notably the Leach Bill) acceptable to Republican Senators (because the Bill endorsed structural adjustment programs), but which were inimical to southern civil society. This action caused immense damage to the global campaign. It helped to split, turn off and immobilize campaigners in the US and divided the movement internationally.”<sup>37</sup>

Si la différence entre advocacy et lobbying n'est pas toujours claire pour le chercheur, en revanche elle est à prendre au sérieux dans le discours des acteurs. Critiqué, le plaidoyer du groupe législatif fut assimilé à du lobbying et les autres militants de la coalition Jubilé 2000 construisirent leur image en miroir. Ils étaient les vrais militants, ceux qui travaillaient sur le terrain, dialoguaient avec leurs partenaires et savaient s'opposer de manière plus frontale aux décideurs politiques. Ils étaient ceux qui avaient su ne pas franchir la ligne de démarcation entre mouvements sociaux et pouvoirs publics. Les dirigeants de la campagne britannique par exemple rappelaient avoir maintenu une large base militante : de nombreuses marches et des

---

<sup>35</sup> Interview avec un membre de la coalition Jubilé USA. Washington DC. Juillet 2011.

<sup>36</sup> Email de Art Seroti à destination de Jubilé USA, 6 avril 1999. Archives de Jubilé USA

<sup>37</sup> Ann Pettifor, « Jubilee 2000 and the Multilateral Institutions », article présenté au Forum international de Montréal, 1-3 octobre 2000, Montréal, Québec.

chaînes humaines avaient réuni des dizaines de milliers de personnes<sup>38</sup>. Contrairement aux membres du groupe législatif, ils avaient su travailler en concertation avec les organisations partenaires du Sud. « Jubilee 2000 UK, the founding organization, resolved not to speak « on behalf » of the south, or the poor. Instead we provided platforms in the north for representatives from the south to make their case<sup>39</sup> ».

Mais si les pratiques de plaidoyer, assimilées à du lobbying, servirent de référentiel négatif face auquel se construisaient les pratiques militantes légitimes, les mobilisations à caractère plus contestataire participèrent –à leur corps défendant ?- au succès du plaidoyer.

## **2. La position ambiguë de la coalition à l'égard du plaidoyer**

Si les membres de la coalition Jubilé 2000 en général et de Jubilé USA en particulier cherchèrent à marquer leur distance avec les prises de positions et les stratégies du groupe législatif, les actions qu'ils menèrent favorisèrent à leur tour le vote du projet de loi. Ce dernier n'aurait probablement pas obtenu les mêmes soutiens sans les pressions exercées par l'ensemble des militants anti-dette.

### *Un soutien –involontaire ?- au projet de loi*

Le travail d'advocacy réalisé par les membres du groupe législatif bénéficia grandement de la couverture médiatique de la campagne officielle ainsi que du soutien populaire dont elle se prévalait. En effet, la plupart des membres du Congrès ne percevaient pas la différence entre le groupe législatif et la coalition officielle. A leurs yeux, les membres du groupe législatif agissaient sous la bannière de Jubilé USA. Aussi chaque événement organisé par la coalition à l'échelon national ou international maintenait la pression sur les décideurs politiques.

Les membres de Jubilé USA organisèrent de nombreuses conférences aux quatre coins des Etats-Unis, dans les Eglises et les universités. Ils envoyèrent aussi des lettres au Congrès, au Trésor, au FMI et à la Banque mondiale demandant aux décideurs politiques de soutenir Jubilé 2000. Ils encouragèrent également les sympathisants à prendre contact avec leurs députés. Les réseaux religieux jouèrent ici un rôle important. L'une des histoires que les membres de Jubilé USA se plaisent à raconter est celle de Spencer Bachus :

“I did hear that these two women from his district told him about how they were educated on these issues because they took classes at their church on different issues and one of them was about hunger and poverty in poor countries and they thought... They were really enthusiastic and they wanted to do a dinner for all of the politicians in the whole area about this. And so...They invited everyone and they assumed that they would all come. There were very, you know, naïve activists just getting started in... And one showed up and it was Spencer Bachus who turned to be such a key person. And they told him how horrible it was that children were dying in Africa. It is a long

---

<sup>38</sup> De nombreux militants étatsuniens interrogés sur les modes d'action de la campagne soulignent la difficulté d'organiser des marches et des manifestations aux Etats-Unis. Cela renvoie à la question du poids du contexte national dans la définition des pratiques militantes légitimes.

<sup>39</sup> Ann Pettifor, Jubilee 2000... op.cit.

story of how they helped turn around Spencer Bacchus on this who for moral and religion reasons thinks that.. believes in Jubilee»<sup>40</sup>.

Spencer Bacchus, président du Banking Committee's Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, devint par la suite l'un des sept co-sponsors du projet de loi Leach, et demeura l'un des principaux « champions » de la lutte contre la dette au Congrès. A l'échelle internationale, de nombreuses manifestations furent organisées. La première eut lieu le 16 mai 1998, à l'occasion du sommet du G7 à Birmingham, où fut organisée une chaîne humaine entourant le centre-ville. Plus de 70 000 manifestants étaient présents. A cette période, la presse britannique, notamment *The Guardian*, se fit le relais des mobilisations<sup>41</sup>. En mai 1999, fut organisée une marche collective allant de Bruxelles à Cologne. Quelques semaines après, lors du sommet de Cologne, une chaîne humaine fut constituée, regroupant environ 50 000 personnes. 17 millions de signatures furent également recueillies et remises aux représentants du G8 lors du Sommet économique de Cologne de juin 1999. Cette pétition en comptait 24 millions quelques mois plus tard, lors de sa remise à Kofi Annan dans le cadre du Sommet du Millénaire des Nations- Unies, en septembre 2000. Il s'agit de la plus grande pétition de l'histoire. Les groupes mobilisés eurent également recours à des répertoires d'action plus novateurs. La campagne bénéficia notamment du soutien de certaines personnalités du monde du spectacle ou de la mode ; Bono, Bob Geldof, Youssou N'Dour, Giorgio Armani, Pavorotti. Tous ont participé activement à la campagne par leur simple présence lors de manifestations, par la création de T-shirts, ou encore par l'organisation de concerts. L'investissement de ces artistes a permis de renforcer la légitimité de la cause tout en offrant une plus grande couverture médiatique.

Ces mobilisations permirent en outre de renforcer l'image d'interlocuteurs raisonnables dont se prévalaient les membres du groupe législatif. Face aux revendications d'annulation totale de la dette, celles du groupe législatif apparaissaient comme un compromis acceptable ; c'est bien l'existence des « radicaux » qui les faisaient exister comme « modérés ».

### *Le plaidoyer, une stratégie réappropriée*

Outre le soutien (in)volontaire au projet de loi, un deuxième élément vient souligner le positionnement ambigu de certains militants à l'égard du plaidoyer : bien que critiques vis-à-vis de cette approche, certains membres de la coalition Jubilé USA, en désaccord avec les propositions contenues dans le projet de loi Leach, décidèrent à leur tour de s'impliquer sur le terrain législatif. Ces militants qui se lancèrent à leur tour dans des stratégies de plaidoyer se définissaient eux même comme appartenant à la gauche radicale : « that was to the far left ». Leurs actions furent menées dans le plus grand secret vis-à-vis du groupe législatif :

« So then there was also another group, really secret. We didn't exactly had a name. We met only a small number of people met together with congressional staffers in a random room that would be arranged in House and Senate »<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Entretien avec S.A., Global Economy Project Director, membre du bureau de Jubilé USA. Washington D.C. Juillet 2011.

<sup>41</sup> Voir par exemple : Alex BRUMMER, "The New Slavery: Relief theWorld Can Bank On", *The Guardian*, 13 Mai 1998, p. 9 ; Madeleine BUNTING, "Breaking the Chains: Justice in a Global Village", *The Guardian*, 15 Mai 1998, p. 3 ; "Breaking the Chains: Cancelling the Debt: Where to Go and What to Do in Birmingham", *The Guardian*, 15 Mai 1998.

<sup>42</sup> Interview avec l'un des membres du « secret group ». Washington DC. Juillet 2011.

Les membres du groupe secret n'étaient pas mandatés par leurs organisations, qui pour la plupart ignoraient même l'existence de ce groupe.

« Cause there was a very small group and even the people sitting there, even hand picked from orgizations.. There were organizations that maybe wouldn't have been around the table except that one person.. to come be a part of it »<sup>43</sup>.

Disposant du texte du projet de loi, les membres du « groupe secret » se consacrèrent à la rédaction de certains amendements afin d'obtenir des allègements de dettes plus généreux et surtout de mettre un terme aux programmes d'ajustement structurel. Ils rencontrèrent à cette fin plusieurs députés, y compris parmi ceux qui avaient accepté d'être les sponsors de HR 1095. Le 3 novembre 1999, le projet de loi Leach était renvoyé au Banking Committee pour y être amendé. Après neuf heures de discussion, une nouvelle version plus progressiste fut adoptée. Celle-ci comprenait la fin de l'ajustement structurel associé aux allègements de dettes. Si le projet de loi ainsi amendé ne fut jamais soumis au vote en plénière, le simple fait que de telles propositions aient suscité l'adhésion de la majorité des députés du comité des finances est apparu aux yeux des membres du groupe secret comme une victoire ; cela prouvait que les membres du groupe législatif s'étaient trompés dans leur perception de ce qui était recevable au Congrès. Ils avaient eu une vision trop restrictive du possible.

« It undermined the conservative thinking of what is achievable in Congress and then the ultimate bill it was attached to failed. But that passage in the Banking committee proved that there had been a very restrictive analysis of what was achievable in Congress. We can have a more radical you know legislation out there»<sup>44</sup>.

Le projet de loi Leach ne fut jamais adopté dans son intégralité par le Congrès. Mais il servit de base de discussion lors du sommet du G7 de Cologne où fut décidé le lancement de PPTE renforcée.

\*\*\*

L'analyse de Jubilé USA montre que les pratiques de plaidoyer ne peuvent être considérées comme l'apanage d'un seul groupe de militants, plus « modérés » et mieux dotés en ressources. D'autres militants moins sujets aux compromis se sont également emparés du plaidoyer afin de ne pas laisser cette technique aux acteurs les plus modérés. Les politiques qu'ils ont promues ne peuvent être considérées comme « radicales » aux yeux de certains militants du sud. Mais ils ont toutefois réussi à faire passer un amendement supprimant les conditionnalités économiques liées aux allègements de dette, une mesure jugée impensable par les membres du groupe législatif. Il semble donc que la modération des pratiques soit liée à une perception parfois erronée de ce qui constituerait le « crédible » et le « réaliste » aux yeux des décideurs politiques. Soucieux de préserver une image d'interlocuteurs raisonnables, les plaideurs autocensurent leur discours : par peur d'aller au-delà du « faisable », ils restent en-deçà.

Il reste que le plaidoyer comme répertoire d'action circule, soulevant la question du lien indéfectible entre plaidoyer et modération des mouvements sociaux.

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.