

## Congrès AFSP Paris 2013

### ST 50 « Plaidoyer » et *advocates*. Acteurs et formats internationaux des mobilisations

Hélène Dufournet, ISP ENS Cachan,  
[helene.dufournet@isp.ens-cachan.fr](mailto:helene.dufournet@isp.ens-cachan.fr)

#### Le plaidoyer au quotidien : cartographie des espaces et des pratiques d'*advocacy*. Les injonctions contradictoires du travail d'*advocacy* (version provisoire)

Initiée aux pratiques de *advocacy* au moment de la campagne contre les mines antipersonnel à la fin des années 1990, Handicap International a, depuis cette date, systématisé le recours à cette pratique en créant un « bureau du plaidoyer » et un « service communication » chargés ensemble d'assurer la défense des causes et d'exprimer les revendications de l'association. La campagne pour l'interdiction des armes à sous-munitions lancée en novembre 2003 leur fournit l'occasion d'éprouver en pratique cette nouvelle organisation du travail militant. Le choix de cette division du travail en interne n'est pas anodin pour la définition du travail de plaidoyer. Cette conception « indigène » de *advocacy* constitue un outil intéressant pour interroger les pratiques concrètes de cette forme de revendication.

En partant de cette distinction établie entre activités de plaidoyer et activités de communication, l'idée consiste ici à interroger le travail de plaidoyer comme catégorie de pratique, c'est-à-dire tel qu'il est défini et mis en œuvre par les acteurs dans leurs activités quotidiennes. Cette définition du travail de plaideur apparaît certes plus restreinte que celle qui lui est donnée dans les travaux de sociologie politique et de relations internationales, où le travail de plaidoyer s'entend avant tout comme « une activité de promotion de la ligne politique d'ONG ». Mais elle permet de restituer la multiplicité des pratiques que recouvre l'emploi de ce terme, en orientant la réflexion sur les contraintes du travail de plaideur et les espaces où il se déploie. L'analyse des tensions entre le « bureau du plaidoyer » et « le service communication » de l'association révèle en effet combien les modes d'action et les stratégies diffèrent d'une activité à l'autre, parce qu'ils se déploient dans des univers différents, que ce soit à l'échelle nationale ou sur la scène internationale. De cette manière, ce travail met en évidence les tensions qui traversent l'activité des plaideurs, tentés de se mobiliser contre les injustices et les dégâts humanitaires, mais conscients des contraintes de faisabilité auquel le soutien des bailleurs les contraint, tentés de radicaliser leur message quand ils interviennent dans l'espace public ou les médias, mais contraints dans le même temps de nuancer leur position pour maintenir le dialogue avec les autorités. À partir de là, l'idée de cette cartographie des espaces de confrontation et des pratiques de défense de cause qui leur sont associées est de montrer comment les messages, les formats et les modes de revendication varient d'un espace à l'autre, en fonction des contraintes propres à chacun d'eux.

Ce travail s'appuie sur une recherche menée dans le cadre d'une thèse<sup>1</sup> qui retrace le déroulement de la campagne pour l'interdiction des armes à sous-munitions à partir d'une observation participante au bureau du plaidoyer d'Handicap International. Les données collectées à cette occasion ont été complétées par une enquête par entretiens auprès des principaux acteurs de ce processus et une analyse approfondie des sources écrites mises à notre disposition durant cette période (documents de travail, échanges de mail, notes, rapports, comptes-rendus de réunion). L'analyse de ce terrain d'enquête a permis alors de mettre en évidence les dynamiques internes aux différents espaces de mobilisation. Elle a permis de voir comment cette tension entre pratiques de plaidoyer et actions de sensibilisation se traduit dans les dispositifs de mobilisation (messages, supports des messages, modalités de diffusion des messages etc.) et le contenu des revendications.

## **Division du travail et professionnalisation de l'action militante**

La campagne contre les mines antipersonnel menée par Handicap International dans les années 1990 a opéré de profonds changements au siège de l'association. Non seulement, la structure a grossi : au début des années 2000, Handicap International compte près de 200 personnes au siège à Lyon et une dizaine au bureau de Paris, contre moins d'une cinquantaine dans le courant des années 1980. Mais ce gonflement des effectifs s'est accompagné aussi d'une salarisation croissante des militants et d'une plus grande division du travail en interne. La création d'un bureau du plaidoyer et d'un service communication nettement distincts participe de cet effort de structuration de l'action. Elle témoigne de la diversification et de la professionnalisation des activités politiques de l'organisation.

### *La création d'un bureau du plaidoyer et d'un service communication : la professionnalisation des militants*

Au lendemain de la campagne contre les mines, les principaux responsables d'Handicap International recrutent tout un ensemble de jeunes lobbyistes, pour assurer le suivi et l'application de la Convention d'Ottawa, maintenir le dialogue avec les pouvoirs publics au sein de commissions de consultation nationales (comme la CNEMA par exemple), ou poursuivre les échanges avec les représentants des autres ONG de la coalition contre les mines. Parallèlement à la structuration d'un bureau du plaidoyer, est créé un service chargé de la communication, de la sensibilisation « grand public » et des relations presse. Si ces transformations institutionnelles que connaît Handicap International à la fin des années 1990 doivent beaucoup au succès de la campagne contre les mines, elles s'inscrivent aussi dans une tendance plus générale à la professionnalisation du militantisme humanitaire.

Juristes, journalistes, universitaires, diplômé(e)s de science politique ou de relations internationales, ou bien formé(e) au marketing et à la communication, ces nouveaux entrants sont surtout recruté(e)s pour travailler au siège de l'association. On est loin ici du modèle des « *French doctors* » des origines ou de celui des militants venus du terrain, révoltés contre les désastres constatés. Dénués d'une véritable expérience de terrain, ces nouveaux entrants tirent leur légitimité du caractère technique de leur tâche et de la valorisation de leurs compétences.

---

<sup>1</sup> Dufournet (Hélène), 2011, *Gouverner sans choisir. Entre contrainte morale et réalisme politique : l'engagement français dans le processus d'interdiction des armes à sous-munitions (2003-2008)*, Thèse de doctorat, ENS Cachan, soutenue le 25 mai 2011.

Synonyme de salarisation et d'évolution des profils militants, le terme de « professionnalisation » signifie aussi, dans la bouche des lobbyistes, gage de compétence et d'efficacité accrues au service de la mobilisation et de l'action politique de l'association :

*Je n'étais pas à l'époque de la création de l'ICBL<sup>2</sup>, mais apparemment, les gens qui faisaient ça c'était vraiment des humanitaires qui venaient du terrain. Ils n'avaient jamais fait de lobbying pour la plupart. Ils ne savaient pas comment ça fonctionnait. Et ils se sont un peu débrouillé en essayant d'inventer le truc, ils n'avaient pas de méthode...*

Chargée de plaidoyer, Handicap International

De ce point de vue, la création du bureau du plaidoyer et du service communication marque une étape décisive dans le processus de remplacement des bénévoles par des personnels salariés et qualifiés. L'émergence des actions de *plaidoyer* comme mode privilégié d'action politique a lieu dans ce contexte de salarisation et de transformation des caractéristiques des militants.

### *La transformation des répertoires d'action*

Cette professionnalisation des militants s'accompagne d'une transformation des répertoires d'action, plus marquée malgré tout pour les actions de plaidoyer que pour les actions de communication. En pratique, la fonction de communication des organisations humanitaires se définit par ses objectifs : « porter dans l'espace public un témoignage sur des situations de conflit, financer les programmes et les frais de structure, faire connaître « une marque », mobiliser ceux qui participent à l'œuvre humanitaire, salariés, bénévoles, volontaires, donateurs... »<sup>3</sup>. L'importance accordée à ces actions de communication s'appuie sur l'idée que l'association exerce une influence sur les pouvoirs publics par l'intermédiaire des médias et de l'opinion publique. Le travail des relations presse est ainsi tout entier guidé par l'idée selon laquelle les médias peuvent faire changer les positions des responsables politiques et constituent de ce fait une arme efficace pour peser sur les responsables politiques. L'objectif est double : accroître l'assise de la mobilisation par la publicisation et la médiatisation de la cause, pour faire pression, *in fine*, sur les autorités. Dans cette optique, deux grandes formes de publicisation et de légitimation de la cause sont privilégiées : l'usage du nombre, par le recours à la pétition, et l'appel à la vertu<sup>4</sup>, par le recours au témoignage, à la scandalisation et à la provocation en direction des médias<sup>5</sup>. De ce point de vue, l'action de l'association diffère peu des pratiques mises en place pendant la campagne contre les mines. Si celles-ci sont systématisées, elles maintiennent l'association dans une position d'extériorité vis-à-vis des pouvoirs publics.

Bien que le terme de *plaidoyer* recouvre de multiples réalités selon les acteurs qui le mettent en œuvre, la notion véhicule néanmoins l'idée d'une modération de la protestation par la mise en place d'un dialogue constructif avec les pouvoirs publics<sup>6</sup>. Aussi, le travail de plaidoyer opère-t-il une démarcation nette par rapport aux pratiques de sensibilisation et de

2 Coalition pour l'interdiction des mines antipersonnel.

3 Dauvin (Pascal), 2010, « La communication des ONG humanitaires. Quelques réflexions sur un objet « fuyant »... », *La communication des ONG humanitaires*, <http://www.grotius.fr>

4 Offerlé (Michel), 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, pp. 112-127.

5 Sur les dispositifs de sensibilisation et les stratégies d'« appel à la vertu », voir Christophe Traïni (dir.), 2009, *Emotions... mobilisation ! Mobilisation !*, Presses de Sciences Po, coll. « Sociétés en mouvement ».

6 Pommerolle (Marie-Emmanuelle), 2009, « Militer pour et réformer par les droits de l'homme dans les Afriques : modèles d'émancipation et modes de reproduction de l'ordre politique », dans Dominique Darbon (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris/Bordeaux, Karthala/MSHA, pp. 153-170.

communication grand public mises en place par ailleurs. Chargés d'assurer le contrôle et le suivi du traité d'interdiction des mines antipersonnel, les « lobbyistes » ont pour tâche de rencontrer les parlementaires et les autorités publiques. Ils assistent aux conférences diplomatiques, y dialoguent régulièrement avec les délégations des différents États Parties. C'est par leur intermédiaire également que se font les échanges avec les autres ONG et que l'association est représentée auprès de la CMC. Pour ces raisons, ils jouent un rôle direct dans l'établissement des stratégies de concertation avec les acteurs institutionnels, participent à l'élaboration des stratégies de communication et dictent sa stratégie politique à l'association. Insérés dans les dispositifs de concertation avec les parlementaires et les pouvoirs publics, les membres du bureau du plaidoyer sont devenus en quelques années de véritables « professionnels de la participation »<sup>7</sup>. Présents dans toutes les instances de concertation et de discussion des autorités publiques avec la « société civile », ils disposent, au moment du lancement de la campagne contre les armes à sous-munitions en 2003, d'une pratique de la concertation avec les instances publiques.

La spécialisation de cette facette de l'activité politique ne se fait cependant pas sans tension. La distinction entre les stratégies médiatiques de construction de la cause et les démarches entreprises auprès des élites politiques et administratives ne correspond pas seulement à une division organisationnelle du travail. Elle implique aussi un ajustement des argumentaires. L'opposition entre ces deux pratiques recoupe de ce point de vue une tension classique entre contestation et participation, entre protestation et institutionnalisation de l'action militante. Cette tension se cristallise avec le lancement de la campagne contre les armes à sous-munitions à la fin de l'année 2003. Les tâtonnements dans la construction des revendications sont à l'image des hésitations et des aménagements que suppose la mise en place d'une action de plaidoyer au sein de l'association.

Il importe à cet égard de reconsidérer la distinction souvent établie par les militants entre « ONG de plaidoyer » et « ONG de protestation », entre organisations « institutionnalisées », rodées au dialogue avec les gouvernements et organisations de contestation, orientées vers la dénonciation publique. La distinction est certes opératoire analytiquement pour comprendre les difficultés de coordination entre les ONG au sein des coalitions transnationales. Mais elle ne doit pas faire oublier que les deux registres d'intervention se combinent au sein des organisations. Certes, Handicap International se distingue de *Human Rights Watch* par ses pratiques de dénonciation publique, mais elle mène aussi des actions de « plaidoyer » auprès des administrations et des cabinets ministériels. Les débats qui se jouent en interne autour de cette dualité des pratiques informent alors sur la façon dont s'établit la frontière entre ces deux univers de pratiques à l'intérieur de l'association.

### **Faire du plaidoyer dans une ONG de protestation : processus d'apprentissage**

Si les méthodes de marketing et de communication fonctionnent pour la collecte de signatures et pour des actions d'éclat à destination des journalistes, l'activité de plaidoyer exige cependant de contrôler plus étroitement les énoncés. Le récit humanitaire proposé aux journalistes et aux donateurs ou aux parlementaires est rarement repris quand les représentants s'adressent aux diplomates ou aux militaires. La négociation feutrée avec les instances politiques et administratives se prête en effet peu à ces logiques d'« ébranlement des

<sup>7</sup> *Politix*, 2005, « Militantismes institutionnels », 70.

sentiments » qui caractérisent les pratiques de sensibilisation grand public. L'opposition de ces deux démarches laisse ainsi entrevoir les contraintes inhérentes à l'action de plaider des ONG humanitaires. Elle reflète le dilemme auquel se trouvent souvent confrontés les groupes mobilisés, sommés de choisir entre « une position d'extériorité critique » vis-à-vis des pouvoirs publics et une « logique de négociation et de compromis » avec les instances politiques et administratives<sup>8</sup>. Que signifie, dès lors, « faire du plaidoyer » dans une association qui se définit d'abord comme une « ONG de protestation » ?

*Une action de plaidoyer en contradiction avec l'image publique de l'association : rappels à l'ordre et « acculturation » des nouveaux entrants.*

Au moment de la création de la Coalition contre les armes à sous-munitions (CMC) en novembre 2003, les ONG du comité directeur s'accordent pour réclamer au États l'adoption d'un moratoire sur les armes à sous-munitions. Il s'agit par cet appel de réclamer des États qu'ils suspendent leur utilisation des armes à sous-munitions, tant que ces armes représenteront une menace pour les populations civiles, pendant et après les conflits armés. Inspiré par les représentants de *Human Rights Watch*, ce message emporte l'adhésion du comité directeur de la coalition. En tant que membre de ce comité directeur, Handicap International, représentée à cette occasion par deux salariés du bureau du plaidoyer, se rallie à cette formulation. De retour au siège de l'association, ces deux plaideurs exposent aux directeurs de programmes, responsables des missions de terrain, les enjeux de la campagne et les ambitions de la coalition naissante. Jusque-là peu contestée à la CMC, la solution du moratoire ne convainc ni les acteurs du terrain ni les anciens militants de la Campagne contre les mines. S'ouvre alors un débat entre acteurs du siège et acteurs du terrain sur la légitimité de la cause à défendre.

*Très vite on s'est fait interpeller en interne sur cet appel de la CMC qui était un appel à une réglementation et non à une interdiction. Le « Ban », ou l'interdiction, c'était le mot qui nous manquait.[...] Je me souviens d'avoir participé en juin au séminaire des directeurs de programme. C'était encore un sujet nouveau: au sein de l'association, il n'y avait pas beaucoup de gens qui savaient qu'on était sur cette campagne, ils ne savaient pas exactement ce qu'étaient les armes à sous-munitions. Ceux qui étaient dans des programmes (missions de terrains) où il n'y a pas du tout cette problématique-là, ils ne savaient pas. Et je me souviens qu'on s'est fait « allumer » dans un petit atelier où on était venus expliquer ce qu'était la campagne et ce qu'on demandait. Et il y en a plusieurs qui sont montés au créneau en disant, « mais qu'est-ce que vous êtes en train de nous faire ? Vous demandez des armes plus propres, donc en fait vous demandez des améliorations techniques ». En fait c'était ça qu'on demandait, « vous êtes en train de faire le jeu des marchands d'armes, de faire l'apologie des armes avancées ». Donc sur le coup c'était chaud, surtout que moi, ça faisait à peine six mois que j'étais là, et je n'avais pas toute la culture « maison ».*

Chargée de plaidoyer, Handicap International

L'appel au moratoire n'avait pas forcément choqué les nouveaux chargés de plaidoyer. Il suscite en revanche une réaction violente chez les acteurs de terrain et les anciens militants de la campagne qui voient dans ce message nuancé la menace d'une compromission avec les pouvoirs publics et les marchands d'armes. Le débat qui s'engage alors sur la légitimité des revendications publiques de l'association renvoie donc avant tout à la définition de l'identité légitime de l'association<sup>9</sup>. Réservés quant à la légitimité de la nouvelle cause à défendre, ils

<sup>8</sup> *Ibid.* p.3

<sup>9</sup> Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), 2002, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po.

dénoncent les ambivalences d'une logique de conciliation avec les États, lui préférant une posture de dénonciation radicale, moins pragmatique, mais plus proche des perceptions qu'ils se font du rôle que l'association doit jouer dans l'espace public. L'anecdote est significative des hésitations et des interrogations qui émergent à ce moment-là sur la définition des missions de plaidoyer que l'association doit mettre en place. Ces tensions internes illustrent les paradoxes auxquels sont confrontés les membres d'une ONG médicale quand elle revendique de nouvelles normes juridiques internationales. Elles révèlent en effet comment les logiques de « *silent diplomacy* », de *lobbying* et de « juridicisation » du discours correspondent peu aux pratiques de protestation et à l'image publique de l'association<sup>10</sup>. La délégitimation de l'appel au moratoire est alors l'occasion de « rappeler à l'ordre » les nouveaux entrants en invoquant la « culture » de l'association. Elle fonctionne à ce moment-là comme un opérateur puissant de socialisation et de réaffirmation de l'identité institutionnelle de l'association.

### *La radicalisation du message : un enjeu d'identité*

Pour intégrer ces critiques, les chargés de plaidoyer abandonnent les objectifs fixés par la Coalition pour renouer avec les pratiques d'intervention publique et de mobilisation « grand public », héritées de la campagne contre les mines. Loin d'opposer strictement le choix tactique d'un message nuancé à la logique symbolique d'une position radicale, les situations de rappel à l'ordre montrent qu'il faut comprendre les choix stratégiques et tactiques à la lumière des enjeux symboliques et identitaires qui les sous-tendent. Elles rappellent en effet que la faisabilité pratique des actions engagées ne rime pas nécessairement avec le réalisme des objectifs fixés. Dans cette perspective, le durcissement des argumentaires constitue alors une étape essentielle, et la condition *sine qua non*, de l'entrée et du maintien en mobilisation. Le discours radical devient en réalité la seule façon possible et « crédible », pour l'association, de s'engager dans la nouvelle campagne. Jugé trop timoré pour être défendu publiquement, le message de la Coalition transnationale est abandonné :

*La position de la CMC n'est pas communicable : elle est trop complexe pour être entendue. Handicap International peut demander une position plus radicale.*

Extrait du compte-rendu du « Comité Stratégie Mines » d'Handicap International,  
septembre 2004

*On est arrivé à la conclusion qu'on ne pouvait pas rester sur quelque chose d'aussi controversé et d'aussi mou. Et qu'en termes de mobilisation, si on voulait partir sur une grande mobilisation sur le sujet, on ne pouvait pas tergiverser et que nous, Handicap, on allait demander une interdiction totale de ces armes.*

Chargée de plaidoyer, Handicap International

L'idée de Tilly, selon laquelle il existe une palette de stratégies, tributaires des modèles culturels, des représentations, des ressources et de l'histoire de chaque groupe mobilisé trouve ici plusieurs échos. Tous ces éléments de contexte sont en effet nécessaires pour comprendre la radicalisation du message et la stratégie de rupture avec la CMC qui en découle. Parce qu'elle les englobe tous, la notion de « répertoire d'action » se révèle à cet égard particulièrement heuristique. Désignant d'abord les méthodes de combat et les techniques efficaces pour entretenir la dynamique de mobilisation, elle suppose une logique d'efficacité d'action. Mais cette dimension stratégique ne doit pas occulter ce que le répertoire dit de l'identité des groupes mobilisés. Car les acteurs ne soumettent pas l'invocation de

---

<sup>10</sup> Pascal Dauvin décrit un phénomène similaire dans Dauvin (Pascal), 2004, « Kosovo : histoire d'une déportation, ou la chronique d'une prise de parole publique dans une ONG internationale », in Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna) (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, l'Harmattan, pp. 39-59

justifications ou l'activation de compétences au seul calcul. En choisissant une position radicale, en rupture avec le message de la CMC, la direction de HI réactive un répertoire d'action stabilisé par le succès de la campagne contre les mines, prouvant par là que la logique de l'efficacité stratégique des discours ne suffit pas à rendre compte des mécanismes de l'action contestataire. En réclamant une interdiction totale des armes à sous-munitions, comme elle avait réclamé l'interdiction des mines antipersonnel, l'association renoue avec un ensemble de compétences, de pratiques de mobilisation et d'expertises acquises lors de la précédente campagne et qui fondent l'identité de l'association. Ce travail de radicalisation des revendications par les chargés de plaider et les chargés de communication à cette période bouscule en partie les frontières établies entre activités de plaider et pratiques de dénonciation publique. Il montre au contraire combien la distinction entre les deux pratiques est tenue.

*Pour faire avancer une campagne de plaider, certes c'est du plaider directement auprès des États. Mais si on prend l'enseignement d'Ottawa, on a aussi besoin de campagne grand public, comme en plus HI sait le faire, c'est aussi une de nos particularités au sein de la CMC, c'est qu'on est sur les pétitions, sur la pyramide de chaussures, vraiment une communication grand public, campagne télé, affichage dans le métro où on a exposé ce sujet-là au grand jour. On s'est quand même lancé dans une campagne d'envergure, presse, grand public. Et on s'est dit qu'on ne pouvait pas lancer une communication et une mobilisation larges sur une régulation et des améliorations techniques, les gens ne vont pas comprendre. Et puis surtout c'est pas du tout dans la lignée de ce qu'on avait pu défendre précédemment sur les mines antipersonnel. Ça, c'est vraiment le cheminement de 2004.*

Chargée de plaider, Handicap International

Le choix du thème de campagne « les sous-munitions, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom » correspond à cette logique. Ce slogan permet en effet de reprendre des savoir-faire et des « savoir-dire » mis en place par leurs prédécesseurs. Il est d'autant plus efficace et « rentable » qu'il nécessite peu de moyens pour expliquer la démarche, concentrant derrière le mot « mines antipersonnel » toutes les justifications, le bien-fondé et la légitimité de la nouvelle campagne. Partant de là, la « transposition »<sup>11</sup> du répertoire d'action se fait d'autant mieux qu'elle fait le lien entre les deux campagnes. Dédiées au combat contre les mines entre 1994 et 2003, les pétitions et surtout les pyramides de chaussures, s'orientent alors sur la thématique des armes à sous-munitions.

*La campagne contre les sous-munitions, le discours c'était « ce sont des armes différentes, avec des objectifs différents, elles ne sont pas utilisées de la même façon, mais les sous-munitions, quand elles sont non explosées, elles ont les mêmes effets que les mines antipersonnel ». C'était, au début, « les sous-munitions, des mines antipersonnel qui ne disent pas leur nom ». Donc on a eu moins besoin de communiquer, même si les gens confondaient les mines et les sous-munitions, les mines, ils savaient déjà ce que c'était comme type d'arme. Les mines ont été identifiées comme étant l'arme des lâches. Et pour les sous-munitions ça a fonctionné également.*

Chargée de communication, Handicap International

Ces premiers moments de la campagne contre les armes à sous-munitions sont donc pour les chargés de plaider l'occasion d'un apprentissage des modes de revendications légitimes que l'association peut mettre en place. Parce qu'elle donne le signal de leur intégration et de leur capacité à « faire vivre » la culture de l'institution, la radicalisation du message de campagne

---

11 On reprend ici la métaphore de l'improvisation en jazz de Tilly, décrite par Cefai « Si l'on reprend et attise la métaphore de l'improvisation en jazz de Tilly, chaque répertoire importe dans la situation des savoirs et des savoir-voir, savoir-dire et savoir-faire, mais sans pour autant déterminer totalement comment vont en user les acteurs », Cefai (Daniel), 2007, p.253.

constitue aussi un moyen pour les chargés de plaider un moyen de légitimer leur travail et, plus généralement, les évolutions de l'action humanitaire dont témoigne leur présence au siège. Et c'est en partant de cette radicalisation du message que les plaideurs vont chercher à rendre *compatibles* les pratiques de dénonciation publique qui font l'identité de l'association avec des pratiques de « modération des discours », imposées par la nécessité de maintenir le dialogue avec les instances administratives.

### **Sensibilisation « grand public » et « plaider » : la gestion des injonctions contradictoires**

Par une logique de conformation à l'image publique de l'association, la distinction entre participation et contestation s'est trouvée réaffirmée. L'analyse du déploiement de la campagne sur le temps long montre en réalité comment le positionnement d'Handicap International oscille entre ces deux catégories de l'action militante. Car même situé ouvertement du côté de la protestation, le travail de plaider consiste malgré tout à maintenir un dialogue avec les fonctionnaires des administrations en charge du dossier. C'est la gestion de ces tensions qui nous intéresse à présent et la façon dont elles sont résolues, au sein de l'association, par la recherche d'une complémentarité entre actions de communication et actions de plaider.

*Où la tension entre plaider et communication s'articule au débat sur les modalités d'intervention et les positionnements militants*

En radicalisant le message de l'association, les chargés de plaider n'ont pas réellement abandonné l'idée d'une concertation avec les pouvoirs publics. Ils ont plutôt été conduits à jouer sur les deux registres en affichant une position de dénonciation publique tout en prenant soin de ne pas disqualifier leurs argumentaires dans la négociation avec les instances administratives. Le travail de plaider se situe dans cette articulation entre scandalisation et « realpolitik », entre impératifs d'accumulation de ressources symboliques et logiques d'efficacité. Et c'est dans la coordination de ses actions avec le service communication que se réalise cette articulation délicate.

La distinction entre activités de plaider et activités de communication incarne à cet égard la réalité pratique de l'opposition entre concertation et protestation. Communication et plaider y sont définis comme deux types de prise de parole publique bien distincts. La stratégie de communication correspond souvent à une stratégie de scandalisation. La radicalisation du message, la dénonciation systématique de la position française et la scandalisation participent de cette même logique de publicité. Plus l'indignation est grande, plus le discours de l'association a des chances de se faire entendre et de faire « événement ».

*Il faut garder le discours radical qui permet d'avoir un discours plus clair, à l'opposé du débat technique qui reste relativement obscur.*

Archives du Comité Stratégie Mines d'Handicap International, 2005

Cette posture radicale, facile à tenir dans la presse, s'avère pourtant beaucoup plus difficile à tenir dans le cadre des échanges avec les administrations et les cabinets ministériels. Engagés dans une démarche de négociation avec les responsables politiques et les délégués gouvernementaux, les chargés de plaider se trouvent de ce point de vue dans une position

inconfortable où stratégies de présentation de soi et stratégie de négociation entrent en contradiction. Pour des raisons d'identité de l'association et d'impératifs tactiques, leurs collègues de la communication véhiculent un message radical et adoptent une position jusqu'au boutiste, ne laissant entrevoir aucun compromis possible, quand l'objectif d'un maintien du dialogue institutionnel impose aux responsables du plaidoyer une position de compromis. Ces tensions sont réelles, et fragilisent parfois la position des chargés de plaidoyer avec leurs interlocuteurs institutionnels.

*Il y a des moments où nous, on essayait de dialoguer avec la France, on avait l'impression qu'ils faisaient un pas et puis t'avais la com qui nous pondait un communiqué de presse, où c'était toujours « HI dénonce la position française », et on disait « non, mais arrêtez, c'est pas idéal pour nous... il faut aussi les encourager à aller plus loin, donc si à chaque fois on leur casse du sucre dessus, ils vont dire, bon on en a marre ». Donc plusieurs fois on s'est affrontés. [...] A la com, ils nous disaient, oui, mais la com c'est ça, il faut que le message soit très simple, il faut qu'il y ait des méchants. Et nous on disait oui, mais dans les faits c'est pas ça, c'est beaucoup plus subtil leur position. Au plaidoyer, on savait que c'était pas toujours exact ce qu'ils voulaient dire.*

Chargée de plaidoyer, Handicap International

Cet extrait souligne bien à quel point les logiques d'efficacité propres aux campagnes de publicité vont à l'encontre des pratiques de dialogue avec les acteurs administratifs et les gouvernements. Le recours à l'identité de l'association apparaît alors un moyen puissant de résoudre ces tensions.

### *Gérer la dualité des espaces de confrontation par la référence à l'identité de l'association*

La référence à l'identité de l'association avait servi au début de la campagne à légitimer l'action de plaidoyer auprès des anciens militants de la campagne contre les mines, résolvant ainsi les tensions soulevées par la professionnalisation. Elle devient aussi, au cours de la campagne un moyen puissant de résoudre les tensions entre prise de parole publique et dialogue avec les autorités. En marquant leur souci de rester chaque fois dans le « champ des possibles » définis par l'institution<sup>12</sup>, les chargés de plaidoyer témoignent de leur fidélité à l'identité de l'association. Au souci de ne pas rompre le dialogue avec les autorités s'ajoute aussi celui de ne pas rompre avec l'opinion publique, les médias et les donateurs en adoptant une position de compromis avec les pouvoirs publics, peu fidèle à l'identité de l'association :

*On a quand même un rôle à tenir : si nous on ne le dit pas, qui va le dire qu'il faut rester vigilant ?*

Chargée de plaidoyer, Handicap International

Rester crédible dans les deux espaces de confrontation devient alors le credo des plaideurs. Dans cet exercice d'équilibriste, le recours à la culture de l'institution apparaît aussi comme une ressource déterminante. Non seulement il permet à Handicap International de justifier sa position radicale au sein de la coalition transnationale. Mais elle est aussi régulièrement évoquée dans le dialogue avec les pouvoirs publics, pour justifier le refus de s'engager dans des débats techniques avec les administrations. De ce point de vue, elle joue un rôle décisif dans l'affirmation de la légitimité de l'association à interpeller les pouvoirs publics. En refusant d'entrer dans les débats techniques sur les armes à sous-munitions, les représentants de l'association inscrivent leur action dans une logique d'extériorité critique vis-à-vis des instances politiques et administratives. Ils fondent la légitimité de l'association, non

---

12 Fretel (Julien), « Habiter l'institution. *Habitus*, apprentissages et langages dans les institutions partisans », dans Lagroye (Jacques), Offerlé (Michel), 2010, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p.211.

pas dans la capacité d'expertise mais dans sa représentativité<sup>13</sup> et son poids médiatique. Dans cette logique, l'impératif de radicalisation ne constitue pas seulement une consigne pour la prise de parole publique. Il devient aussi une posture de négociation, « une stratégie de conflit »<sup>14</sup>. On est loin ici d'une action de plaidoyer entendue comme une forme de juridicisation et de modération du discours dans un but de concertation efficace avec les pouvoirs publics.

On saisit ici combien il est difficile en réalité de définir précisément les contours d'une activité de plaidoyer construit dans une tension prise de parole publique et dialogue avec les autorités. Cerner les contours du travail *d'advocacy* suppose donc de reconsidérer les oppositions structurantes entre participation et protestation pour comprendre plutôt comment les acteurs gèrent les ambivalences d'un militantisme inévitablement institutionnalisé.

---

13 Spanou (Calliope), 1991, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, p.172.

14 Schelling (Thomas C.), 1986 [1960], *La stratégie du conflit*, Paris, PUF.