

# Congrès AFSP Paris 2013

## ST 7 « Opinion Publique et Action publique »

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

### **La publicité des causes humanitaires : contrainte ou ressource pour l'activité politique ?** (titre modifié par rapport au résumé)

En novembre 2003, des ONG se mobilisent pour dénoncer les dégâts humanitaires causés par l'utilisation des armes à sous-munitions et réclamer l'adoption d'un traité d'interdiction de ces armes par la communauté internationale. En France, c'est Handicap International qui représente la coalition. Pour faire pression sur le gouvernement français, l'association met en place une vaste campagne de dénonciation publique. Lettres ouvertes, pétitions, communiqués de presse, opérations de sensibilisation « grand public » constituent alors autant de moyens d'interpeler les pouvoirs publics en prenant à témoin l'opinion publique. Mais quel rôle l'opinion publique peut-elle jouer dans un domaine régalien d'action publique, réputé peu sensible aux pressions de la société civile ? Quelle efficacité ces actions de sensibilisation « grand public » peuvent-elles avoir sur une décision politique au carrefour de la politique étrangère et des politiques de sécurité et de défense ? Comment l'opinion publique intervient-elle dans le « bras de fer » qui s'engage entre ONG et pouvoirs publics ?

Sans revenir sur les effets de légitimation et la portée symbolique qu'un soutien de l'opinion publique et une aimable couverture médiatique confèrent généralement aux mouvements sociaux<sup>1</sup>, le propos s'interroge ici sur ce que ces mécanismes de publicisation et de visibilité produisent sur l'action publique. Partant de l'idée que le succès des actions médiatiques permet d'exercer une pression indirecte sur les pouvoirs publics, il s'agit donc de voir comment cette pression indirecte s'exerce sur les pouvoirs publics et les transformations qu'elle opère pour l'exercice du pouvoir politique. Cette approche s'appuie sur l'idée de David Ambrosetti selon laquelle l'action internationale, même lorsqu'elle paraît guidée par des objectifs stratégiques et militaires, reste soumise à des contraintes de réputation et d'image<sup>2</sup>. C'est cette sensibilité des pratiques diplomatiques à la « pression des audiences »<sup>3</sup> que nous voulons faire apparaître dans cette communication. De cette manière, L'enjeu de ce travail

- 
- 1 Champagne (Patrick), 1984, « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol.52, n°52-53, pp. 19-41 ; Maurer, S., Pierru, E., 2001, « Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 : retour sur un « miracle social », *Revue française de science politique* 51, pp.371-407.
  - 2 Ambrosetti (David), 2009, *Normes et rivalités diplomatiques. Le Conseil de sécurité en audience*, Bruxelles, PIE Peter Lang.
  - 3 Sarat (Austin), Silbey (Susan), 1988, « The Pull of the Policy Audience », *Law and Policy*, vol. 10, n° 2-3, pp. 97-166.

consiste donc à comprendre ce que la capacité des militants à susciter la sympathie du public et à étendre l'audience du mouvement *fait* à la décision politique. Quelles contraintes le soutien de l'opinion publique à la mobilisation exerce-t-il pour l'élaboration des décisions politiques ? Comment la prise en considération de l'opinion publique et la prise en compte du coût politique d'une dénonciation médiatique irriguent les agissements et la prise de parole publique ? Comment la présence du « public » et l'exposition médiatique des décisions politiques modifient-elles les conditions d'exercice et les registres de justification du pouvoir politique ?

Ce détour par la notion d'opinion publique offre un éclairage intéressant pour comprendre ce qui se joue dans le rapport de force entre ONG et pouvoirs publics tout au long du processus d'interdiction des armes à sous-munitions. Parce qu'il implique de chercher les raisons de l'« emprise » de la mobilisation, non pas dans les caractéristiques de la mobilisation, mais plutôt *dans les logiques politiques et institutionnelles* qui façonnent l'élaboration de la décision politique. Et parce que, ce faisant, il permet de rompre avec les démarcations nettes entre le gouvernemental et le non-gouvernemental, entre l'étatique et le non-étatique pour mettre au jour la façon dont l'action des collectifs mobilisés modifie les formes de l'action publique. Dans cette perspective, les ressources que le soutien du public offre à la mobilisation ne se traduisent pas nécessairement en contrainte pour l'action publique. L'analyse de ce terrain d'enquête montre en effet qu'il peut aussi constituer une ressource pour le travail de légitimation de l'action de l'État.

### **Les sources de l'enquête**

Cette étude s'appuie sur une enquête menée dans le cadre d'une thèse qui retrace l'évolution de la position française du lancement de la campagne pour l'interdiction des armes à sous-munitions en novembre 2003 à la signature de la Convention d'Oslo en décembre 2008. Elle s'appuie sur une observation participante au bureau du plaidoyer d'Handicap International et aux réunions du groupe d'experts gouvernementaux à la Conférence du Désarmement à l'ONU. Les données empiriques recueillies à cette occasion ont été enrichies par une trentaine d'entretiens, menés entre janvier 2008 et janvier 2010 auprès des principaux acteurs du processus d'interdiction des armes à sous-munitions (diplomates du Quai d'Orsay, militaires de l'état-major des armées, membres de la Délégation générale pour l'Armement, conseillers dans les cabinets politiques, représentants d'ONG, assistants parlementaires). Enfin, cette enquête a été complétée par une analyse approfondie des sources écrites rarement mise à la disposition du chercheur : documents de travail, échanges de mail, notes, rapports, comptes-rendus de réunion, télégrammes et instructions diplomatiques. La consultation de ces « écrits bureaucratiques » a fourni ainsi un moyen d'accès privilégié à des épisodes du processus de décision dont nous n'avons pu être le témoin direct.

La confrontation de ces différentes sources a permis ainsi de retracer les processus de décision en reconstruisant les incertitudes, les hésitations et les stratégies des acteurs aux différents moments du processus. Et elle a permis de décrire des conduites et des logiques d'action dans un secteur d'action publique pourtant marqué par une forte « culture du secret ».

Pour rendre compte de ces mécanismes de pression des audiences dans le domaine de la politique humanitaire, nous reviendrons d'abord sur les mécanismes de constitution de cette « opinion publique » dont on suppose qu'elle peut avoir un impact sur l'élaboration d'une politique étrangère et sur les engagements humanitaires du gouvernement. Nous montrerons ensuite comment le soutien de l'opinion publique à la mobilisation contraint les agissements et les discours des pouvoirs publics. Nous détaillerons enfin comment les contraintes d'acceptabilité sociale, que l'opinion fait peser sur l'action publique, si elles irriguent les agissements et la prise de parole publique du gouvernement, ne suffisent pas malgré tout pour emporter la décision.

### **Le soutien du « grand public » à la mobilisation : l'opinion publique prise à témoin**

#### *Publicisation du problème et visibilité du soutien de l'opinion publique*

Parmi les actions menées par Handicap International pour faire pression sur les pouvoirs publics, les actions de communication et de sensibilisation « grand public » jouent un rôle central. Le soutien de l'opinion publique constitue en effet un enjeu fort dans le dialogue avec les pouvoirs publics. Non seulement, il permet d'asseoir la légitimité de la mobilisation, en donnant ainsi du poids aux revendications des acteurs humanitaires. Mais surtout, il permet d'exercer une pression indirecte sur les pouvoirs publics, en donnant à la cause une *publicité* qui rend l'inaction politique inacceptable. C'est en ce sens que la convocation de l'opinion publique fait peser une contrainte *politique et médiatique* sur les pouvoirs publics. Car elle incarne la menace potentielle que l'association fait peser sur les pouvoirs publics de rendre visibles les contradictions entre l'opposition à l'interdiction des armes à sous-munitions et des principes humanitaires que le gouvernement se flatte par ailleurs de défendre.

Aussi, plus que le soutien de l'opinion publique, c'est la manifestation de ce soutien qui importe pour le collectif mobilisé. Il importe donc autant pour les responsables de l'association de recueillir un nombre élevé de signataires de la pétition que de diffuser ce chiffre pour démontrer l'assise de la mobilisation. En effet, plus les manifestations organisées par l'association déplacent de visiteurs et plus la pétition recueille de signatures, plus il est difficile pour les journalistes d'éviter de traiter le sujet, plus l'exposition médiatique de la position française et la pression des audiences sont importantes.

Dans ce travail de sensibilisation, l'association rencontre peu de difficultés à recueillir des signatures pour sa pétition en faveur d'une interdiction des armes à sous-munitions. En 2007, elle compte 310 000 signataires. Tandis qu'un sondage Ipsos évalue à 87% le nombre de français favorables à une interdiction de ces armes.

*Sondage : 87 % des Français pour une interdiction immédiate des bombes à sous-munitions (BASM).*



*« Un sondage exclusif IPSOS / Handicap International, réalisé à la veille de l'élection présidentielle, révèle que 87% des Français souhaitent que le prochain président interdise les BASM aussitôt après son élection.*

*Interpellés par Handicap International, Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy, les deux candidats qualifiés pour le second tour, se sont engagés en faveur de l'interdiction de ces armes s'ils étaient élus. Handicap International et les 310 000 signataires de la pétition contre les BASM veilleront à rappeler le vainqueur de ce scrutin, qui sera désigné le 6 mai, à ses engagements ».*

source : Handicap International<sup>4</sup>

Pour autant, la mobilisation bénéficie-t-elle d'une large assise ? Rien n'est moins sûr. C'est là l'une des caractéristiques des causes humanitaires.

*Une opinion publique mobilisée ou simplement prise à témoin ?*

Défenseurs d'une cause « irréprochable »<sup>5</sup>, les acteurs humanitaires rencontrent généralement peu de difficultés à recueillir l'assentiment du public. Le caractère consensuel de la cause défendue explique en effet la sympathie spontanée des soutiens recherchés. Derrière les propriétés argumentatives de mise en forme de la cause, l'apparente « évidence du bien fondé de la cause » garantit à l'association le maintien d'une situation de monopole de la dénonciation, qui prive les autorités publiques du recours aux médias pour faire entendre leurs arguments et défendre leur position. En dénonçant l'impact des armes à sous-munitions sur les victimes civiles, en expliquant de surcroît que parmi ces victimes, les enfants sont touchés en majorité, donc en se plaçant du côté de la justice et des droits de l'homme, Handicap International propose de défendre une cause « juste ». Les militants disposent alors d'une capacité durable à communiquer sur leur action et à se tailler une aire de visibilité et d'audience, sans susciter d'opposition publique. Cette situation doit beaucoup à l'« évidence du bien-fondé de la cause »<sup>6</sup> qu'ils défendent. Elle est caractéristique des mobilisations humanitaires. Ce point est important, car il permet de poser la question de l'assise de la mobilisation et de « l'attention publique »<sup>7</sup> réellement portée au problème des sous-munitions.

4 <http://www.sousmunitions.fr/actualites/>

5 Juhem (Philippe), 1999, « La participation des journalistes à l'émergence des mouvements sociaux. Le cas de SOS-Racisme », *Réseaux* n°98, p. 135.

6 Juhem (Philippe), 2001, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots*, 65, pp. 9-27

7 Cefai (Daniel), 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes

Le public des causes humanitaire est un public facilement acquis à la cause. Il ne s'appuie sur aucune compétence particulière pour embrasser la cause et se dire favorable à sa défense. Il y est acquis d'emblée. Ce mouvement de sympathie immédiate du public constitue certes un atout décisif pour la communication et la construction médiatique de la cause. Mais il est aussi une des faiblesses des mobilisations humanitaires. Et il importe de tenir compte de cette spécificité pour ne pas surévaluer l'écho de la mobilisation. En effet, le problème des armes à sous-munitions reste avant tout peu connu du grand public et la mobilisation en faveur de leur interdiction limitée. À cet égard, le sondage Ipsos évoqué plus haut et le nombre de signatures de la pétition traduisent plus la facilité de l'association à recueillir l'assentiment du public qu'une réelle mobilisation de l'opinion publique. Prise à témoin sur une cause consensuelle, l'opinion publique *ne peut qu'être favorable* à la cause. Le taux élevé de réponses favorables à l'interdiction tient avant tout au caractère irréfutable de la cause. Il révèle l'absence de controverse publique sur le sujet. Les réflexions de John Dewey sur la participation du public décrivent bien cette situation : « nous devons abandonner l'idée que le peuple gouverne. Nous devons plutôt adopter la théorie selon laquelle, par leur mobilisation occasionnelle en tant que majorité, les gens apportent leur soutien ou s'opposent aux individus qui gouvernent en réalité »<sup>8</sup>. C'est pourquoi il convient mieux de parler d'un soutien de l'opinion publique, et de considérer la mobilisation comme une mobilisation de porte-parole, c'est-à-dire celle d'une minorité active qui cherche à toucher le public par des actions d'éclat<sup>9</sup>.

Partant de là, on comprend l'intérêt de penser la « désagrégation de l'opinion publique » que Jacques Gerstlé appelle de ses vœux en distinguant notamment l'opinion latente et l'opinion mobilisée<sup>10</sup>. C'est également le sens de la distinction que Jean-Gustave Padioleau établit entre public intéressé et « grand public »<sup>11</sup>. Sur ce point, la notion se rapproche de celle du « spectateur impartial » pensée par Adam Smith : elle implique que le public est *spectateur*, et non *acteur*. Cette idée est décisive pour penser la distinction entre opinion latente et opinion mobilisée, entre public intéressé et grand public. Le spectateur ne crée pas les argumentaires en faveur des idées ou des décisions politiques, mais il peut arbitrer entre les idées proposées par les acteurs politiques<sup>12</sup>. On est loin ici du public politique, dont parle John Dewey, qui est un « public associatif, enquêtant ou délibérant, visant à contrôler les conséquences d'un événement ou d'une action et à définir des modalités du bien public »<sup>13</sup>. L'opinion publique convoquée par la mobilisation apparaît ici plus *prise à témoin* qu'agissante, plus *parlée* que présente. Et pourtant, l'analyse des modalités de gestion du dossier par les services administratifs et les responsables politiques révèle que lorsqu'il est convoqué comme

---

publiques », *Réseaux*, 75, pp. 43-66.

8 Dewey (John), 1984, *Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, traduction française 2003, p. 61

9 Garrigou (Alain), « le scandale comme mobilisation » ; Dobry (Michel), 1986, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p.291.

10 Gerstlé (Jacques), 2003, « Les médias et la communication dans l'analyse sociologique de la politique. Remarques introductives, rétrospectives et prospectives », dans Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard), Riutort (Philippe), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique XXVIIIe-XXe siècle*, pp. 360-364 ; et Gerstlé (Jacques), 2004, *La communication politique*, Paris, Armand Colin.

11 Jean-Gustave Padioleau distingue le « public intéressé » du « "grand public" d'ordinaire indifférent ou apathique », Padioleau (Jean-Gustave), 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, p.41.

12 Boudon (Raymond), 2010, *La compétence morale du peuple*, Paris, Fondapol, p.10.

13 Céfai (Daniel), 2003, « Publics politiques, publics médiatiques », dans Céfai (Daniel), Pasquier (Dominique) (dir.), *Les sens du public*, Paris, PUF, p. 18

« instance d'évaluation de la politique »<sup>14</sup>, le « public » peut façonner les formes de l'action publique.

### **L'action publique sous contrainte d'acceptabilité politique : la pression du « public » sur le discours des gouvernants**

#### *Une exigence d'acceptabilité politique*

En dépit du « succès » qu'elle emporte auprès des médias et de l'opinion publique, la mobilisation contre les armes à sous-munitions suscite d'emblée la réticence et le scepticisme des autorités françaises. Fermement opposés à l'idée d'une réglementation spécifique de ces armes, les services chargés de la gestion du dossier au Ministère de la Défense campent sur une position de maintien d'un *statu quo*. Mais la légitimité de la cause défendue par les ONG fragilise en partie la position des pouvoirs publics. Et la défense des intérêts des forces armées suppose alors un travail de légitimation qui met l'accent, non pas sur les impératifs de sécurité et de défense, mais sur les préoccupations humanitaires du gouvernement. Ainsi jusqu'en 2007, la position française se résume à souligner l'inutilité d'une interdiction des armes à sous-munitions en mettant l'accent sur les efforts consentis par la France pour réduire les dommages humanitaires. Ce travail d'affichage des préoccupations humanitaires du gouvernement révèle combien les fonctionnaires chargés de la gestion du dossier sont tenus à une contrainte d'acceptabilité politique<sup>15</sup>. Ainsi, alors qu'on aurait pu s'attendre à voir la décision « échapper au débat politique » pour « demeurer sous l'emprise d'instances techniques »<sup>16</sup>, c'est l'inverse qui s'observe : la logique politique apparaît omniprésente dans le processus de décision. En s'efforçant toujours de concilier la défense des intérêts militaires avec l'image d'une France sensible aux questions humanitaires et ouverte au dialogue avec les ONG, les fonctionnaires chargés de la gestion du dossier n'ont pas seulement défendus les intérêts des forces armées. Ils ont contribué surtout à maintenir le *statu quo* en construisant un argumentaire politiquement « acceptable ».

Ces premières prises de position offrent un exemple de la façon dont la convocation de l'opinion publique et l'exposition médiatique façonnent les discours politiques, y compris dans un univers où le pouvoir appartient *a priori* aux instances techniques. Le travail de justification de la position révèle qu'il y a bien une « emprise » du public au sens où l'entend Francis Chateauraynaud, c'est-à-dire au sens où avoir prise sur quelqu'un c'est le « mettre dans une situation de rendre des comptes »<sup>17</sup>. Mais il montre aussi comment l'adhésion spontanée

14 Riutort (Philippe), 2009, « Médias et politique », dans Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard), Riutort (Philippe), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, p.595.

15 Dufournet (Hélène), 2011, *Gouverner sans choisir*, chapitre 4. ; Dufournet (Hélène), « Quand techniciser c'est faire de la politique sans le dire. La « technicisation réussie » des fonctionnaires du ministère de la Défense dans la gestion du dossier des armes à sous-munitions », article soumis à *Gouvernement et action publique*.

16 Barthe (Yannick), 2005, *Le pouvoir d'indécision*, Paris, Economica, p. 3.

17 « Une emprise qui « marche, c'est lorsque les acteurs donnent spontanément des justifications. Or en donnant des justifications, on rend visible ses forces et ses faiblesses, ses alliances, ses valeurs et ses croyances », Chateauraynaud (Francis), 2008, « Démonter les ressorts d'une emprise. La place du désempeneur dans une pragmatique du pouvoir », retranscription du séminaire « Sociologie des alertes et des controverses », EHESS, Paris.

du public à la rhétorique humanitaire dispose d'un pouvoir prescriptif ambigu. En effet, par sa capacité à créer la *publicité* du problème, la mobilisation interdit certes aux pouvoirs publics d'ignorer le problème, mais ne prescrit à ce moment-là que des « pratiques verbales »<sup>18</sup>.

On pourrait s'en tenir là, en montrant ainsi comment la pression du public n'exerce en réalité aucune influence sur la décision politique. Cette conclusion supposerait alors d'opposer strictement les discours et les actes quand il faut plutôt considérer le discours comme un *acte politique* à part entière qui engage les individus qui le tiennent. Car en reprenant à leur compte la rhétorique humanitaire, les décideurs risquent aussi d'être pris au piège des principes qu'ils se flattent de défendre. Et c'est ce qui se passe au moment du lancement du processus d'Oslo en février 2007.

### *Un mécanisme de piège rhétorique*

Jusqu'en février 2007, la question des armes à sous-munitions est soulevée à de nombreuses reprises à la Conférence du Désarmement à l'ONU, par des représentants d'ONG et des pays non producteurs et non utilisateurs de ces armes. Mais ils se heurtent chaque fois au veto des pays producteurs et utilisateurs, opposés à la réglementation de ces armes. La position de non-décision construite par les autorités françaises s'inscrit dans ce contexte diplomatique de blocage des négociations. Protégée par le veto des pays producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions comme la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Pakistan ou Israël, la délégation française parvient en effet à concilier l'opposition aux revendications des ONG et l'acceptabilité politique de sa position. Le lancement du processus d'Oslo en février 2007 vient modifier cet équilibre. Puisqu'en engageant une négociation diplomatique hors des enceintes traditionnelles de l'ONU, il pose la question de la participation de la France au nouveau processus dans des termes qui excluent la possibilité du non-engagement. Soit le gouvernement français s'engage dans la négociation pour y exprimer leurs vues divergentes et tenter de peser sur son déroulement, mais en prenant du même coup le risque de se laisser entraîner dans un processus qu'ils ne maîtrisent pas et de se voir imposer une interdiction qu'ils refusent depuis le début. Soit il choisit de se tenir en-dehors du nouveau processus, en dénonçant son illégitimité pour justifier politiquement le maintien du *statu quo*, mais en se rangeant du même coup aux côtés des pays producteurs et utilisateurs de ces armes. En obligeant les États à « choisir leur camp », en se positionnant pour ou contre l'initiative, le lancement du processus d'Oslo fait peser de nouvelles contraintes dans le processus de décision.

En effet, tant qu'il n'existe pas de négociation diplomatique concrète sur le sujet des armes à sous-munitions, les pouvoirs publics français peuvent envisager de défendre le *statu quo* en invoquant leurs préoccupations humanitaires. Cette position devient intenable dès lors que l'ensemble des pays européens rejoint la négociation diplomatique d'Oslo, puisqu'elle revient, de fait, à se positionner ouvertement *contre* les initiatives des ONG, érigées en défenseurs du droit international humanitaire. On retrouve ici les mécanismes de « coercition rhétorique » décrits par Patrick T. Jackson et Ronald R. Krebs, Frank Schimmelfennig ou Janice Bially Mattern<sup>19</sup>. Parce qu'elle rend les contradictions de la position française patentées, l'émergence

---

18 David Ambrosetti, « L'humanitaire comme norme de discours au Conseil de sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée », *Cultures & Conflits*, 60, hiver 2005, p.39.

19 Sur cette notion de piège rhétorique, voir Patrick T. Jackson et Ronald R. Krebs, « Twisting Tongues and

d'une négociation diplomatique concrète, hors des enceintes de l'ONU bloque désormais toute velléité de résistance à l'entrée dans le nouveau processus. Dans ces conditions, l'engagement français en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions apparaît alors comme un *non-choix*, dicté par un enjeu de réputation internationale<sup>20</sup> et par l'évaluation des risques politiques d'un non-engagement.

*Est-ce qu'on avait envie de s'isoler au sein de l'UE et au sein des pays occidentaux ?*

*L'Allemagne y allait, le Royaume-Uni y allait, quel sens ça avait de ne pas y aller, quelle image on allait donner ?*

Entretien à la mission permanente de la France à la Conférence du désarmement, janvier 2009

On voit bien ici comment la « pression des audiences » fonctionne comme une forme d'auto-limitation ou d'auto-censure qui s'exprime sous la forme d'un « on ne peut pas ne pas ... ». Ainsi sans exercer de contrôle effectif, elle inspire surtout des choix politiquement acceptables, c'est-à-dire capables d'éviter les risques de sanction sociale négative.

Ainsi décrits, ces deux moments du processus de décision sont révélateurs des contraintes que les défenseurs de la cause humanitaire font peser sur les pouvoirs publics. Mais ils permettent aussi de repérer la façon dont les pouvoirs publics *composent* avec cette contrainte d'acceptabilité politique. L'engagement français dans le processus d'interdiction des armes à sous-munitions est révélateur en effet de la façon dont la référence aux valeurs des droits de l'homme, en même temps qu'elle réduit les marges de manœuvre du gouvernement, participe de la légitimation de son action.

### **Une pression à la légitimation qui réaffirme la capacité de l'État à gouverner**

L'accent mis sur les contraintes politiques pour expliquer l'engagement français dans le processus d'Oslo ne doit pas conduire à passer sous silence la capacité des agents administratifs à obtenir des compromis et à peser sur les conditions de cet engagement. En ce sens, l'hypothèse du piège rhétorique apparaît simplificatrice. Et l'étude des mécanismes du piège montre *ce qu'on gagne, ou qu'on perd pas à s'y laisser prendre*.

#### *Limiter les risques de l'engagement par la multiplication des gardes-fous*

Si l'engagement de la France dans le processus d'Oslo en février 2007 prend les allures d'un non-choix, il faut voir aussi comment ce non-choix se transforme progressivement en stratégie

---

Twisting Arms : The Power of Political Rhetoric », *European Journal of International Relations*, 13 (1), 2007 ; Frank Schimmelfenning, « The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union », *International Organization*, 2001, 55, pp 47-80 ; Frank Schimmelfenning, « Entrapped again: The way to EU membership negotiations with Turkey », *International Politics*, 2009, 46, pp. 413-443 ; Janice Bially Mattern, « Why soft power isn't so soft : Representational Force and the Sociolinguistic construction of Attraction in World Politics », *Millenium* 33, 2005, p.586 et 602.

20 On retrouve ici l'idée de Richard Price selon laquelle les enjeux de réputation et d'émulation jouent une place décisive dans l'avènement des changements normatifs sur la scène internationale, mais en montrant ici comment ces enjeux loin de fonctionner sur le mécanisme de la persuasion, s'imposent aux gouvernants comme un *non-choix*.

*d'entrisme* par laquelle on s'engage pour mieux contrôler les modalités de son engagement. L'action que la délégation française mène dans la négociation diplomatique de la Convention d'Oslo est révélatrice de cette capacité des pouvoirs publics à *reprendre la main* quand l'exposition médiatique et la menace d'une dénonciation publique ont réduit leurs marges de manœuvre. C'est d'ailleurs tout l'enjeu du travail de négociation engagé sur la formulation de la déclaration d'Oslo par laquelle les États s'engagent à adopter d'ici la fin de l'année 2008 un traité interdisant les armes à sous-munitions. C'est également tout l'enjeu des négociations menées par la délégation française sur le texte du traité.

La formulation de la déclaration d'Oslo est éloquente à cet égard. En s'accordant sur la nécessité d'interdire « l'usage, la production, le transfert et le stockage des armes sous-munitions *responsables de dommages corporels inacceptables pour les populations civiles* », les pays signataires de la déclaration d'Oslo laissent en effet la porte ouverte à une interdiction *partielle* des armes à sous-munitions. En précisant qu'il s'agit d'interdire les armes sous-munitions *responsables de dommages corporels inacceptables pour les populations civiles*, les États s'accordent sur une formulation volontairement ambiguë, qui leur laisse la possibilité de se rétracter au cas où les négociations s'orienteraient vers une interdiction de toutes les catégories d'armes à sous-munitions (y compris des armes de technologie avancée).

De la même manière, au moment de la rédaction du texte du traité, les membres de la délégation française cherchent à peser sur la mise en forme du traité pour réduire son champ d'application et modifier le moins possible leur position sur le fond. Cette ligne, dictée par les préoccupations de l'état-major des Armées, subit d'importantes inflexions quelques jours avant la conférence de Dublin à l'issue de laquelle le texte du traité doit être rédigé. Les instructions diplomatiques envoyées à la délégation française par le cabinet du Ministère des Affaires étrangères prévoient en effet un certain nombre de concessions par rapport aux exigences du Ministère de la Défense. Car si l'enjeu consiste pour les militaires français à restreindre le plus possible le champ d'application du traité pour préserver les intérêts des forces armées, il s'agit aussi pour les responsables politiques du Quai d'Orsay de maximiser le bénéfice politique d'un engagement humanitaire. Cette désolidarisation partielle des intérêts, au moment de la conférence de Dublin, traduit l'importance que les considérations proprement politiques ont pris sur les préoccupations du Ministère de la Défense. Et pourtant, l'étude de ce terrain d'enquête révèle que les militaires sont parvenus, en proposant l'ajout d'un alinéa dans le texte du traité, à défendre leurs intérêts, en dépit des concessions imposées par le politique. La part active qu'ils ont prise à la rédaction du traité au cours de la négociation leur a permis en effet de modifier le champ d'application du traité pour conserver dans les arsenaux des armes auxquelles les responsables politiques pensaient devoir renoncer.

### *La publicisation de l'engagement comme enjeu pour l'action publique*

A ce stade, la question n'est donc pas tant de savoir si, à l'issue la conférence de Dublin, la délégation française est parvenue à défendre ses intérêts de sécurité et de défense, ou si, comme en février 2007, elle se retrouve piégée et contrainte d'adopter un texte qui lui sied peu. Car ces deux logiques coexistent dans la négociation du texte de la Convention sur les armes à sous-munitions à Dublin. Il s'agit plutôt de comprendre comment elles s'articulent. Car il ne s'agit pas seulement de négocier un texte qui préserve les intérêts de sécurité et de défense français. Il s'agit aussi de trouver un accord qui soit aussi « acceptable »

politiquement, quitte à infléchir la position du ministère de la Défense pour jouer le jeu de l'engagement humanitaire. S'opère alors un effritement du consensus interministériel, entre les militaires soucieux de « sauver les meubles » et les diplomates occupés à « sauver la face »<sup>21</sup>, en affichant publiquement un volontarisme politique pour maximiser le bénéfice politique de l'engagement, contraint dans tous les cas par la réduction des marges de manœuvre de la France sur la scène internationale et par l'évocation des principes des droits de l'homme qu'elle se flatte de défendre. Et c'est pour renforcer l'efficacité symbolique de cette décision qu'est mise en place une stratégie de communication politique.

À l'approche de la cérémonie de signature de la Convention, les moyens de communication sont renforcés et diversifiés. La stratégie de communication du Quai d'Orsay multiplie alors les gestes symboliques. Ce travail de construction symbolique est particulièrement visible à la fin de la conférence de Dublin, dans les déclarations du ministre des Affaires étrangères, ou dans le travail de mise à jour du site Internet du ministère. Tout est alors mis en œuvre pour prouver le rôle déterminant de la France dans la négociation : son rôle de « facilitateur » dans la négociation entre pays producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions et les promoteurs du processus d'Oslo et « entre gouvernements et ONG » est alors souvent évoqué pour prouver la conduite exemplaire de la France, pour montrer ses positions « sans ambiguïté en faveur d'une interdiction des armes à sous-munitions qui causent des dégâts inacceptables ». On mesure ici la « puissance du langage politique » que Murray Edelman attribue non pas à « ses descriptions du monde réel, mais à ses reconstructions du passé et à son évocation des données inobservables du présent ou des potentialités d'avenir »<sup>22</sup>. Dans cette entreprise de « reconstruction du passé », le service communication du ministère s'est montré particulièrement préoccupé de la mise à jour du site d'Handicap International sur la position de la France dans le processus d'Oslo. Ainsi, lors de notre observation participante au bureau de Paris de l'association, un communicant du ministère a appelé au standard pour demander que la page sur les textes dénonçant les ambiguïtés de la position française dans le processus d'Oslo soient modifiées. Ce souci des communicants du ministère des Affaires étrangères s'explique alors d'autant mieux cette reconstitution du passé s'appuie essentiellement sur des « données inobservables du présent ». De même qu'en annonçant le retrait anticipé de deux catégories d'armes auxquelles il était de toute façon prévu de renoncer (même sans l'adoption de la Convention d'Oslo), le Ministère des Affaires étrangères cherche à parer aux attaques de l'association et protéger le ministre contre le risque médiatique de ces dénonciations publiques. Interrogé sur les raisons qui motivent ce communiqué de presse commun Défense/Affaires étrangères, un fonctionnaire du ministère de la Défense souligne bien que cette action de communication est pensée avant tout en termes d'efficacité symbolique.

*On essaie de paraître plus beau qu'on est en annonçant ça, c'est tout.*

Entretien informel, ministère de la Défense, novembre 2008

On voit bien ici ce que cette action de communication emprunte à une logique de « construction des gestes comme solution », identifiée par Murray Edelman : « la publicité

---

21 Goffman (Erving), 1974, « Perdre la face ou faire bonne figure ? Analyse des éléments rituels inhérents aux interactions sociales », *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, pp.9-42.

22 « Parce que la puissance du langage politique ne tient pas à ses descriptions du monde « réel » mais à ses reconstructions du passé et à son évocation des données inobservables du présent ou des potentialités d'avenir, son usage est fondamentalement stratégique : il vise toujours à renforcer l'acceptation de l'existence et des actes quotidiens et à multiplier les soutiens apportés aux causes et aux partis », Edelman (Murray), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, p. 203

donnée à des actions qui importent plus par leur aspect spectaculaire que par leur effet réel est une véritable manœuvre politique ; car un geste judicieusement choisi permet de faire considérer une évolution bénéficiant à un groupe particulier comme utile à l'ensemble de la communauté »<sup>23</sup>. Les deux logiques de défense des intérêts des forces armées et de valorisation politique de l'engagement humanitaire ne s'opposent donc pas strictement. Au contraire. Les efforts fournis, entre le mois de mai et le mois de décembre 2008, pour médiatiser l'engagement français en faveur de l'interdiction sont le signe que la communication politique est devenue un instrument capable de servir des objectifs stratégiques et politiques.

### *Logiques d'efficacité ou impératifs de légitimité ? Les mécanismes d'un décrochage*

Parce qu'elles visent principalement à mettre en avant les « choix » politiques des pouvoirs publics, les stratégies de communication politique opèrent un décrochage entre le contenu concret du traité et l'affichage des intentions politiques. Ces actions de construction symbolique se révèlent alors d'autant plus efficaces qu'elles parviennent à désamorcer les critiques des activistes en fragilisant leur capacité de dénonciation médiatique. Dans cette logique, la souveraineté étatique ne se définit donc pas seulement par la défense des intérêts des forces armées. Elle s'affirme ici dans une stratégie de négociation qui privilégie les effets d'annonce, pour donner une visibilité à l'événement, tout en maintenant dans l'ombre des négociations informelles les arrangements prévus pour défendre les intérêts des instances techniques.

Dans ces conditions, la signature de la Convention d'Oslo apparaît alors surtout comme un acte politique symbolique<sup>24</sup>, par lequel l'État recherche moins l'efficacité des mesures que la promotion de son action sur le devant de la scène publique. On retrouve ici un paradoxe classique des phénomènes de moralisation de l'action politique, où les prises de positions morales se font le plus souvent aux dépens des objectifs qu'elles affirment publiquement poursuivre. C'est ce découplage entre les logiques d'efficacité et les enjeux symboliques des décisions qu'induit la prise en considération de l'opinion publique par l'action publique. Le soutien de l'opinion publique joue donc à double tranchant pour la mobilisation. D'un côté, il offre une *prise* qui renforce son action. D'un autre, il offre aux pouvoirs publics une possibilité de se positionner publiquement sur la question et de valoriser l'action politique.

En effet, si les prises de position morales en politique étrangère peuvent s'expliquer par les bénéfices politiques qu'elles procurent aux acteurs qui en endossent la responsabilité, elles sont aussi dictées par les institutions au sein desquelles ils agissent. On retrouve ici un phénomène identique à celui mis en évidence par John W. Meyer et Brian Rowan. Les auteurs soulignent le poids des règles institutionnelles en montrant comment les structures formelles des organisations reflètent plus les « mythes » véhiculés par les institutions que les exigences d'efficacité concrète de leurs réalisations<sup>25</sup>. Ils expliquent ainsi que la mise en œuvre de pratiques *perçues comme légitimes* découle directement de l'importance accordée aux enjeux

23 Sur la « construction des gestes comme solution », voir Edelman (Murray), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, p.57-59 ; Edelman (Murray), 1964, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press.

24 Edelman (Murray), 1964, *Politics as symbolic action*, Chicago, University of Illinois Press, (éd. 1976).

25 Meyer (John W.), Rowan (Brian), 1977, « Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony », *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363

de reconnaissance externe. Autrement dit, si la politique étrangère française se révèle à ce point « prisonnière de ses mythes »<sup>26</sup>, c'est que ceux-ci jouent autant comme des *ressources de légitimité* que comme des *contraintes* pour l'action, qui garantissent la pérennité de ses institutions en valorisant l'activité de ses dirigeants<sup>27</sup>. L'utilisation étatique de l'idée humanitaire n'est pas seulement un moyen pour les décideurs d'affermir leurs positions dans le champ politique. Elle fonctionne ici comme une quête de légitimité et un moyen puissant de renforcer les institutions qui la prennent en charge.

## Conclusion

A travers la description de ce jeu complexe d'influences entre opinion publique, mobilisation et pouvoirs publics, ce travail montre que la question de l'influence de l'opinion publique sur l'action publique ne peut être tranchée sommairement. L'analyse des registres de justification et des logiques d'élaboration de l'action publique a permis de mettre l'accent sur le poids des attentes collectives et la prise en compte des risques de sanction sociale négative dans l'élaboration des décisions politiques. Elle souligne à ce titre combien les enjeux de reconnaissance collective et les contraintes de réputation et d'image orientent les décisions de politique étrangère, justement parce qu'elles constituent autant une contrainte qu'une ressource pour l'action publique. De cette manière, ce travail montre que l'opinion publique peut avoir un impact dans la formulation des politiques publiques. C'est en ce sens qu'il modifie en partie la manière de gouverner sans enlever pour autant à l'Etat sa capacité de gouverner.

---

26 « La politique étrangère de la France est purement réactive, consistant à préserver l'État des nombreux facteurs d'érosion qui le menacent, à tenter d'enrayer le déclin de son influence sur la scène internationale. La diplomatie française se focalise de manière quasi obsessionnelle sur la menace que fait peser sur sa marge de manœuvre « l'hyperpuissance » américaine. Les dirigeants français ont développé une rhétorique galvanisante, certes, mais peu convaincante. Affirmer que la France est « l'une des sept ou huit puissances d'influence mondiale » apparaît comme un substitut du discours gaullien sur la « grandeur », qui est tout aussi éloigné de la réalité française. La politique étrangère reste trop souvent prisonnière de ses mythes », Cohen (Samy), 2002, *Les diplomates, op. cit.*, p. 19.

27 Sur l'aptitude des institutions à entretenir l'adhésion de ses dirigeants, voir Lagroye (Jacques), Siméant (Johanna), 2003, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in Favre (Pierre), Hayward (Jack), Schemeil (Yves) (dir.), *Être gouverné, études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Science Po, pp. 54-55.