

## Saisir les transformations de l'aide humanitaire par ses dispositifs d'étatisation.

Structuration d'un réseau d'action publique et (re)définitions de la politique humanitaire

projet de recherche  
Hélène Dufournet

### Résumé :

*Dans ce projet de recherche post-doc, je propose de développer une analyse de la « stratégie humanitaire française » mise en place en novembre 2011 par le Ministère des Affaires étrangères. Processus politique de concertation avec les ONG, cette stratégie semble annoncer un changement dans la participation de l'État à la fabrication des politiques humanitaires. C'est la portée de ce changement que ce projet propose d'interroger.*

**Mots clés :** politisation de l'humanitaire ; transformations de l'État ; instruments de gouvernement ; institutionnalisation, structuration et stabilisation de configurations d'action publique.

### Introduction

Que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques suppose la participation conjointe d'acteurs publics et d'acteurs privés n'est pas une découverte récente. En dépit de ses velléités à proclamer son indépendance et sa neutralité, l'humanitaire n'échappe pas à cette logique de brouillage des frontières (Siméant, 2003). Ce mélange des genres résulte selon nous d'un double mouvement. Celui d'une « humanitarisation » de l'État, qui correspond à une importation de la rhétorique humanitaire dans la pratique gouvernementale (Fassin, 2010), d'une part. Et celui d'une étatisation de l'humanitaire, qui construirait l'action humanitaire comme une catégorie d'intervention publique, d'autre part. C'est ce second mouvement, d'extension des prérogatives de l'État, que ce projet propose d'étudier en s'intéressant aux processus de réforme des dispositifs de l'aide humanitaire d'État.

Sans négliger les phénomènes d'hybridation induits par cette fluctuation des frontières entre gouvernemental et non-gouvernemental, il s'agit ici avant tout de prendre au sérieux les dispositifs et les configurations d'échange qui autorisent ces hybridations (Cooper, 2001 ; Saunier, 2004). Dès lors, c'est moins la fluidification des échanges que leur stabilisation et leur

sédimentation dans des processus gouvernementaux qui est en jeu dans cette étude.

L'exemple de la « stratégie humanitaire de la France », mise en place en novembre 2011 par le Ministère des Affaires étrangères, offre un cas d'étude particulièrement intéressant à cet égard. Conçue pour améliorer l'efficacité et la coordination de l'aide humanitaire, la « stratégie humanitaire » se définit avant tout comme un processus politique de concertation entre acteurs étatiques, représentants de la société civile et organisations internationales. Elle prévoit ainsi des mécanismes de concertation aux différentes étapes des processus de gestion de crise :   valuation des besoins, création d'un dispositif de « sortie de crise » chargé de fédérer les expertises et les moyens des différents acteurs, procédures d'évaluation *a posteriori* des actions et des acteurs etc. Trente ans après les premières incursions de l'état dans le champ de l'action humanitaire sous la forme du concept d'« ingérence humanitaire », puis de la notion de « responsabilité de protéger », la stratégie humanitaire formalise pour la première fois la possibilité d'échanges soutenus et de coopérations avec les ONG « au sommet de l'  tat ». De ce point de vue, elle semble annoncer un changement dans la participation de l'état à la fabrication des politiques humanitaires. C'est la portée de ce changement que ce projet propose d'interroger. Assiste-t-on à une reconfiguration générale des modalités de gestion dans le domaine de l'aide humanitaire ou à un processus de sédimentation et de superposition de programmes et d'outils antérieurs ? Ce changement est-il significatif ou de l'ordre de l'énoncé symbolique ? Et s'il n'est que symbolique, cet instrument dote-t-il malgré tout l'état d'une capacité de régulation ?

En posant ces questions, ce projet s'inscrit résolument dans les axes de recherche de l'opération « mondes politiques » du labex SMS. En se penchant sur les dynamiques d'étatisation de l'humanitaire, il permet en effet de travailler la question de la politisation de l'humanitaire en la mettant en perspective avec les transformations contemporaines de l'état et l'évolution des modes de gouvernement. En s'interrogeant sur la portée des renouvellements initiés, il donne aussi l'occasion d'éclairer les dynamiques d'institutionnalisation qui accompagnent ces rapprochements entre état et acteurs humanitaires.

## **I. Hypothèses et ambitions du projet**

  valuer la stratégie humanitaire de la France appar  t une tâche compliquée, sinon vaine, dès lors qu'on la confronte aux intentions politiques qui lui ont donné naissance. Dispositif d'affichage de « bonnes pratiques », combinant outils de gestion et déclarations de principes, elle se prête en effet assez mal à une étude fine de la variation du volume de l'aide ou d'une évolution des pratiques des acteurs. Aussi l'ambition de cette recherche est-elle de proposer une analyse de la stratégie humanitaire qui ne se résume pas à chercher la permanence des modes de gouvernement précédents pour pointer le caractère symbolique des avancées annoncées. Pour sortir du débat sur les succès ou les échecs de ce processus politique, la démarche que nous adoptons consiste à déplacer le regard vers les modes de structuration des configurations d'échanges entre acteurs étatiques et acteurs du milieu humanitaire (Baudot, 2014).

Guidé par les réflexions sur l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014), le questionnement s'attachera alors à rendre compte des outils et des procédures qui organisent la participation d'une multiplicité d'acteurs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques humanitaires. Partant de là, il s'agira de voir comment ces instruments, en fluidifiant les échanges, contribuent en même temps à les stabiliser, et donc à institutionnaliser la présence des acteurs humanitaires dans l'appareil d'État.

Mais, alors qu'on pourrait voir dans le renforcement de cette coopération un mouvement de banalisation de l'État ou de dé-spécification du politique, ce projet se place dans une perspective inverse qui postule plutôt un redéploiement du pouvoir de l'État, en montrant comment les acteurs institutionnels se dotent d'outils de gestion de l'aide humanitaire, qui installent cette « mission » au sein du champ bureaucratique et qui organisent du même coup la prééminence du niveau central. Cette hypothèse s'appuie sur l'idée que l'instrumentation de l'action publique constitue une variable clé pour saisir les mouvements de recomposition et de redéploiement de l'État (Le Galès, 2013). Elle la prolonge en s'intéressant à la structuration des configurations d'acteurs qui rendent possible ce redéploiement de l'État. Dès lors c'est moins l'instrumentation de l'action publique qui nous intéresse dans ce projet que la capacité des instruments d'action publique à devenir des « actes constitutifs de gouvernement » (Bezès et Join-Lambert, 2010). Dans cette logique, l'enjeu de ce travail n'est pas tant de chercher dans la stratégie humanitaire l'existence de nouvelles formes de gouvernementalité, que de repérer les espaces et les configurations d'action publique qui construisent et qui réaffirment la centralité de l'État dans un domaine d'activités où il était jusque là marginalisé.

De cette manière, ce projet offre une contribution à l'analyse des transformations contemporaines de l'État. Non seulement, ce projet permet de travailler la question de l'autonomie de l'État et de la différenciation du politique à partir de l'étatisation d'un domaine encore largement considéré comme du « non-étatique » par excellence. Mais surtout, ce projet montre une extension du périmètre d'action de l'État où l'intervention des acteurs non-étatiques constitue une condition et une modalité de la légitimation de cette intervention publique. En travaillant ainsi les modalités d'affirmation et de formalisation de cette « mission humanitaire » de l'État, il fournit une illustration des multiples formes d'institutionnalisation (Lagroye, François et Sawicki, 2006) et de légitimation (Duran, 2009) capables de produire des formes stabilisées de gouvernement

## **II. Le protocole et la démarche d'enquête**

Cette étude suppose alors d'enchâsser plusieurs niveaux de questionnement : des questions empiriques qui guideront directement l'enquête de terrain, portant sur

- la signification de la stratégie humanitaire en termes de gestion de l'aide : comment la politique humanitaire de la France évolue ?
- et sur la manières dont la stratégie se met en place, c'est-à-dire sur les instruments créés à cette occasion : quels dispositifs sont mis en place et comment ils fonctionnent ?

Sur les données collectées par ce premier ensemble de questions, s'appliquera ensuite un second

ensemble de questions de recherche portant sur

- la portée des changements pour la politique humanitaire
- et sur ce que ces changements nous disent de l'État et de ses transformations.

L'enquête que nous projetons de mener s'inscrira dans le cadre d'une mission d'évaluation menée par le groupe Urgence Réhabilitation Développement (URD) commandée par le Centre de Crise du Ministère des Affaires étrangères. L'enjeu de cette étude est de dresser un bilan à mi-parcours de la stratégie humanitaire française. La méthode proposée par le groupe URD dans cette optique consiste à mener une série d'entretiens auprès des acteurs du « groupe de concertation urgence et post-crise » créé dans le cadre de la stratégie humanitaire française, puis à animer une discussion dans cette enceinte sur les avancées, les attentes et les déceptions suscitées par la stratégie humanitaire française.

Intégrée à cette mission d'évaluation, nous aurons pour charge de mener ces entretiens préparatoires à la discussion animée par le groupe URD. Inscrite dans ce cadre initial, l'enquête de terrain pourra alors débiter rapidement, bénéficiant de l'expertise du groupe URD pour l'identification des acteurs pertinents et d'un accès privilégié au terrain. Utilisée dans un premier temps comme une occasion de collecte d'informations sur les évolutions récentes de l'appareil procédural dans la fabrique des politiques humanitaires, cette mission d'évaluation commanditée par le Centre de Crise sera elle-même l'objet d'une observation. La question du choix des critères retenus pour l'évaluation, ses échanges avec le Centre de Crise, l'animation des discussions lors de la réunion du groupe de concertation, le travail de rédaction du bilan, sa réappropriation par le Centre de Crise sous la forme de rapports, d'énoncés, de mesures, constitueront en effet autant d'occasions d'observations pour éprouver la consistance des configurations d'échanges et entrer dans les processus concrets de production des énoncés.

Cette enquête reposera aussi sur une série d'entretiens menés auprès des différents acteurs impliqués. Utilisés à court terme pour le démarrage de l'enquête, les premiers entretiens auprès des acteurs du groupe de concertation nous permettront d'élargir rapidement le spectre des interlocuteurs et des lieux d'observation pertinents pour mener des campagnes d'entretiens semi-directifs auprès des représentants d'ONG, des membres des organisations internationales, des experts, des fonctionnaires et des décideurs politiques.

Dans ce travail d'enquête, l'analyse des documents écrits jouera enfin un rôle important. La collecte d'informations pour le compte de la mission d'évaluation de la stratégie française constituera là encore une facilité d'accès aux sources. L'analyse des documents publics permettra d'étudier l'organisation juridique du pilotage des actions humanitaires et de la coopération avec les ONG à partir des textes qui les formalisent. Sans se réduire à l'analyse des documents officiels, ce travail d'archives attachera une importance particulière aux documents produits par les administrations et les organisations impliquées dans les processus décisionnels. Objet marginal de la sociologie de l'État, les « écrits ordinaires » (Eymeri-Douzans, Tanguy, 2013 ; Laurens, 2008) constituent pourtant un matériau d'enquête particulièrement original pour observer l'action publique à partir de ses scènes cachées. L'analyse de ces écrits bureaucratiques (circulaires, documents de travail, notes de synthèse, comptes-rendus de

réunion, rapports, brouillons, échanges de mails, etc.) est intéressante en effet pour voir comment les acteurs administratifs réagissent aux injonctions des responsables politiques et à la transmission des consignes. En retraçant le cheminement de la décision en interne, l'analyse de ces sources permet alors de mesurer l'écart entre les déclarations publiques et les pratiques administratives. Elle offre à cet égard un point d'entrée privilégié dans la compréhension des processus décisionnels et contribue en ce sens à une analyse du pouvoir de l'état *en action*.

## Bibliographie

Pierre-Yves BAUDOT, 2014, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », dans Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS (dir.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, pp.193-236.

Daniel BENAMOUZIG, Julien BESANÇON, « Les agences. De nouvelles administrations publiques dans Olivier BORRAZ et Virginie GIRAUDON (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Science Po, 2008, pp. 283-307.

Philippe BEZÈS, Odile JOINT-LAMBERT, « Comment se font les administrations ? Analyser des actes administratifs constituants », *Sociologie du travail*, 2, 2010, pp.133-150.

Patrice DURAN, 2009, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 2009/2 Vol. 59, p. 303-344.

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Gildas TANGUY , « “Saisir l'état” à travers ses écrits ordinaires. Enjeux, méthodes, objets », ST2 Congrès de l'Association Française de Science Politique, IEP de Paris, 9-11 juillet 2013.

Didier FASSIN, *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, Seuil Gallimard, 2010.

Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS (dir.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po.

Jacques LAGROYE, Bastien FRANÇOIS, Frédéric SAWICKI, 2006 (1968), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz.

Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004.

Sylvain LAURENS, « Les agents de l'état face à leur propre pouvoir.   l  ments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 3, n  72, 2008b, pp. 26-41.

Patrick LE GALÈS, « La gouvernance territoriale sous pression de la crise et de la restructuration de l'état », dans Romain PASQUIER, Vincent SIMOULIN, Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ In Extensio, 2013, pp.289-300.

Pierre-Yves SAUNIER, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 2004/4 n  57, p. 110-126.

Johanna SIMÉANT, (), 2003, « Un humanitaire « apolitique » ? D  marcations, socialisations au politique et espaces de la réalisation de soi », dans Jacques LAGROYE 2003, *La politisation*, Paris, Belin.

