



**HAL**  
open science

## Sécuriser et prévenir : l'assistance technique face aux situations d'après-conflit

Yann Bérard

► **To cite this version:**

Yann Bérard. Sécuriser et prévenir : l'assistance technique face aux situations d'après-conflit. *Politiques et Management public*, 2012, 29 (1), pp.39-56. 10.3166/pmp.29.39-56 . halshs-00705945

**HAL Id: halshs-00705945**

**<https://shs.hal.science/halshs-00705945v1>**

Submitted on 19 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

## Sécuriser et prévenir : l'assistance technique face aux situations d'après-conflit

*Secure and prevent: technical assistance to address post-conflict situations*

**Yann Bérard**

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/4744>

ISSN: 2119-4831

**Publisher**

Institut de Management Public (IDPM)

**Printed version**

Date of publication: 15 January 2012

Number of pages: 39-56

ISBN: 978-2-7430-1437-7

ISSN: 0758-1726

**Electronic reference**

Yann Bérard, « Sécuriser et prévenir : l'assistance technique face aux situations d'après-conflit », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/1 | 2012, mis en ligne le 20 juin 2014, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4744>

---

# Sécuriser et prévenir : l'assistance technique face 03 aux situations d'après-conflit

► **Yann Bérard**

*Docteur en science politique, chercheur associé au Centre Émile Durkheim  
(UMR CNRS 5116), Sciences Po Bordeaux, 11 allée Ausone, 33607 Pessac*

## Résumé

Cet article se propose d'étudier le rôle d'intermédiaire joué par les consultants dans le cas de situations marquées par une forte incertitude. L'hypothèse défendue est que ce type de situation permet de souligner l'importance des activités de conseil dans la régulation politique. Pour ce faire, l'analyse s'appuie sur la mise en place d'un dispositif d'assistance technique en situation d'après-conflit dans la région des Balkans, à la fin des années 1990. L'incertitude qui caractérise cette situation invite à explorer des configurations d'expertise qui, par définition, sortent d'un régime stable d'intervention, comme c'est le cas a priori en temps de paix. Dans ces conditions, l'ingéniosité que doivent mobiliser les consultants pour faire face à l'événement apparaît comme un excellent ressort à l'examen du travail d'équipement dont ces derniers peuvent se montrer capables, là où le/les politiques sont souvent pris en défaut.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** acteur intermédiaire, gouvernement à distance, ingénierie-conseil, micropolitique, travail d'équipement.

## Abstract

**Secure and prevent: technical assistance to address post-conflict situations.**  
This article examines the intermediary role played by consultants in situations characterized by a high degree of uncertainty. The hypothesis defended is that this type of situation underscores the importance of expert advice in political regulation. To do this, this article analyses the establishment of a technical assistance apparatus in the post-conflict situation of the Balkans during the late 1990s. The uncertainty that characterized this situation invites researchers to explore patterns of expertise that, by definition, lie beyond these kind of steady state interventions that can be assumed to dominate in peacetime. Under these conditions, the ingenuity that consultants must

\*Auteur correspondant : [y.berard@sciencespobordeaux.fr](mailto:y.berard@sciencespobordeaux.fr)

doi:10.3166/pmp.29.39-56 © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

apply to cope with the event provides an excellent springboard for the review of the equipment work such actors must develop when both or either politicians and public policies are absent.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Keywords:** consultancy, equipment work, government at a distance, intermediary actor, micropolitics

---

## Introduction

Conseiller désigne une forme d'expertise relativement ancienne, dont on peut trouver trace dans « l'art de gouverner » du Prince, dès l'époque du Moyen Âge (Delmas, 2001). Le développement des États modernes s'est accompagné d'une diversification à l'extrême des formes de conseil, qui rend aujourd'hui particulièrement floues les frontières de ces activités (Bérard et Crespin, 2010). Si le rôle des consultants dans l'action publique demeure difficile à cerner, une dynamique d'offre et de demande en gestion de gouvernement, à l'échelon aussi bien local que national ou européen, s'est clairement affirmée au cours de ces vingt dernières années (Abiker, 1996 ; Robert, 2005 ; Saint-Martin, 2006). L'espace professionnel du conseil auprès des institutions publiques n'en demeure pas moins fortement atomisé et relativement instable. Dans ces conditions, on peut se demander si l'entrée en scène de ces « nouveaux » acteurs ne représente qu'un simple avatar de la technocratie ou si elle renvoie à la constitution plus profonde d'une nouvelle bureaucratie, liée à l'apparition d'un « esprit gestionnaire » dans l'action publique (Boussard, 2009).

Afin d'alimenter cette réflexion, cet article présente une partie du matériau empirique rassemblé dans le cadre de nos recherches consacrées à l'ingénierie-conseil (Bérard, 2009). La généralisation progressive d'une gestion mondialisée des affaires humaines, combinée à l'intégration croissante des systèmes de gouvernement nationaux dans des ensembles régionaux de plus en plus vastes et complexes, ont constitué des motifs essentiels au développement des activités d'ingénierie et de conseil à travers le monde (Carroll, 2006 ; Henry, 2006 ; Mitchell, 2002 ; Shinn, 1978). Forme de pouvoir-savoir devenue extrêmement diversifiée, l'ingénierie-conseil concerne désormais la plupart des domaines d'intervention stratégiques des autorités publiques propres aux démocraties de marché occidentales (santé, sécurité, transport, environnement, administration, etc.)<sup>1</sup>. À cet égard, l'étude des sociétés d'ingénierie-conseil peut s'inscrire dans le cadre d'une réflexion de portée plus générale concernant l'émergence d'intermédiaires de l'action publique encore relativement peu connus (Lascoumes et Lorrain, 2007).

L'une des sociétés sur lesquelles nous avons mené l'enquête est spécialisée dans l'aide publique au développement et la gestion de projets dans les pays du Sud<sup>2</sup>. Dans le cadre de cet article, nous souhaiterions insister sur le *travail d'équipement* mené par les consultants

---

<sup>1</sup> En Europe, on évalue ainsi à environ 10 000 le nombre de sociétés d'ingénierie-conseil, regroupant des entreprises de toutes tailles et des métiers de toutes sortes, pour un marché annuel de 100 milliards d'euros. Source : [www.efcanet.org](http://www.efcanet.org), site de l'EFCA (European Federation of Engineering Consultancy Association).

<sup>2</sup> Il s'agit de BDPA (voir encadré ci-dessous), filiale du groupe Egis ([www.egis-bdpa.fr](http://www.egis-bdpa.fr)). À base d'enquêtes documentaires et par entretiens, les résultats de nos recherches reposent sur plusieurs mois d'observation directe passés à l'intérieur du siège de cette entreprise (voir annexe méthodologique en fin d'article).

dans le cas de situations marquées par une forte incertitude. Emprunté à la sociologie du travail scientifique, le concept de travail d'équipement invite à rendre visibles des modes d'assemblage intermédiaires, spécifiques aux activités d'opérateurs techniques des plus divers (Vinck, 2009). L'hypothèse défendue ici est qu'en cas de conjoncture problématique (par opposition aux conjonctures réputées stables ou routinières), les consultants sont appelés à jouer un rôle actif dans la régulation politique (Commaille et Jobert, 1999). Sur ce point, il convient de préciser le sens accordé à la dimension « politique » de leur travail : politique non pas au sens où les consultants se verraient uniquement impliqués dans un processus *macropolitique*, mais également dans la mesure où les opérations de traduction qui caractérisent leurs activités viennent directement informer, en un sens à la fois matériel et cognitif, des projets en cours de fabrication, à une échelle *micropolitique* de l'action publique<sup>3</sup>. À condition de ne pas entendre micropolitique au sens de politique locale, ni même d'agir localement, mais bien comme ce qui fait à la fois coupure et couture avec l'horizon politique, selon des modalités d'assemblage et de mise en circulation d'informations ou de pratiques éparées, dont il revient essentiellement aux « centres de pouvoir » d'assurer la consolidation et la coordination (Busk, 2001). « Politique » donc, d'abord au sens anthropologique du terme, c'est-à-dire lié au travail des associations et à l'inscription inaugurale des possibilités d'agir sur le monde qui sied aux objets sociotechniques (Latour, 2008).

Afin d'illustrer plus en détail ce corps d'hypothèses, nous prendrons pour exemple la mise en place d'un dispositif d'assistance technique en situation d'après-conflit dans la région des Balkans. Dans ce cas, l'aide acheminée par les consultants peut être considérée comme un mode de régulation et de stabilisation à part entière des régimes politiques (Severino et Charnoz, 2005). L'émergence d'une situation de crise, de conflit ou de guerre, selon une hiérarchie communément admise en la matière (David, 2006), suppose au préalable de réinscrire l'étude des dispositifs d'intervention des sociétés d'ingénierie-conseil dans un cadre historique et une dynamique de problèmes qui dépassent la seule question de l'assistance technique. Ce faisant, la prise en compte de ces situations d'incertitude invite à explorer des configurations d'expertise qui, par définition, sortent d'un régime stable d'intervention, comme c'est le cas *a priori* en temps de paix. Dans ces conditions, l'ingéniosité que doivent mobiliser les consultants apparaît comme un excellent ressort à l'examen du travail d'équipement dont ces derniers peuvent se montrer capables, là où le/les politiques (au double sens de *politics* et de *policy*) sont souvent pris en défaut.

## 1. Sécuriser et prévenir

Il n'est pas inutile de commencer par rappeler que l'aide, dans sa formule actuelle, est doublement née de la guerre : d'abord de la Seconde Guerre mondiale, avec le Plan Marshall et la création de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), puis avec la Guerre froide, durant laquelle l'aide au développement n'a cessé de prospérer. Les objectifs assignés à l'assistance technique étaient alors, le plus souvent, étroitement liés aux politiques d'influence des États (Berque, 1965).

<sup>3</sup> Nous empruntons cette distinction entre macropolitique et micropolitique à Gilles Deleuze et Félix Guattari. Ainsi, pour ces auteurs, si « *tout est politique, [...] toute politique est à la fois macropolitique et micropolitique* » (Deleuze et Guattari, 1980, p. 260).

Au cours de cette période faste pour les sociétés d'ingénierie-conseil, l'aide au développement apparaît presque exempte de tout doute quant à son efficacité. La fin de l'affrontement bipolaire, accompagnée par l'essor de la mondialisation et la relance de la construction européenne, entraînent, au cours des années 1980, une « nouvelle donne » (Le Naëlou, 1995). La multiplication des conflits que connaît la fin du XX<sup>e</sup> siècle – y compris en Europe, notamment avec la « crise des Balkans » – conduit à souligner l'importance de l'aide dans leur résolution à plus long terme.

### 1.1. *L'implication de l'aide dans les conflits*

Depuis plusieurs années, le rôle de l'aide dans les conflits s'est accompagné d'une réflexion théorique et pratique florissante de la part des grandes organisations internationales. L'approche développée à ce sujet par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) prédomine aujourd'hui chez la plupart des bailleurs de fonds.

Reposant sur une conception élargie des liens entre sécurité et développement, cette approche justifie les apports de l'aide en amont aussi bien qu'en aval des conflits ou pendant ces derniers : avant leur éclatement, l'aide peut contribuer à la stabilité démocratique et économique d'un pays ; en cas de conflit déclaré, l'aide au développement peut venir compléter l'aide humanitaire ; dans les situations instables de transition ou au sortir d'un conflit, l'aide peut contribuer à la réparation des infrastructures détruites et à la restauration d'un sentiment de sécurité<sup>4</sup>. Sous-tendue par une conception extensive de la sécurité – incluant ses versants « *hard* » (dispositifs armés), « *soft* » (dispositifs de police) et normatif (dispositifs de veille et de transparence) –, cette approche fait de l'aide au développement un instrument inséparable du maintien de la paix.

Plus largement, la prise en compte des situations de conflit conduit à souligner la continuité des frontières existant entre urgence humanitaire, reconstruction et aide au développement, où s'enchevêtrent fréquemment les préoccupations d'ordre moral, médiatique et politique (Boltanski, 1993). Quels que soient les moments où elle intervient, l'assistance technique ne saurait alors agir seule et nécessite également l'adjonction de composantes diplomatique, financière et commerciale, voire militaire (Véron, 2004). L'analyse de l'intervention des acteurs français dans la crise du Kosovo, comme dans celles de l'Afghanistan, du Timor ou de l'Irak, le montre bien : les dispositifs d'aide mis en place dans le cadre de ces conflits se superposent presque systématiquement – certains acteurs (gouvernements nationaux ou organisations internationales) n'hésitant pas à combiner leurs ressources afin d'investir certaines zones<sup>5</sup>.

Si ces exemples font apparaître des dynamiques de stabilisation contrastées, elles posent en même temps toutes la question de la finalité des interventions de l'aide au développement. Or, depuis l'effondrement de l'ex-Union soviétique, les désordres mondiaux offrent de nouveaux territoires à conquérir (Chomsky, 2004 [2003]). À ce titre, le système politique et socio-économique qui s'impose apparaît presque toujours le même : celui d'une démocratie libérale fondée sur les droits de l'homme et l'économie de marché.

<sup>4</sup> OCDE, *Liens entre sécurité et développement : enjeux pour l'aide*, CAD/OCDE, avril 2004.

<sup>5</sup> Voir, à ce sujet, le rapport du Haut conseil de la coopération internationale (HCCI), *Les acteurs français dans le « post-conflit »*, rapport de la Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction », présidée par Michel Brugière, directeur général de Médecins du monde, mars 2005.

Les programmes d'aide promus au cours de ces dernières années par l'Union européenne (UE), fortement influencés par les principes du *New Public Management*, en constituent une bonne illustration (Robert, 2005 ; Tulmets, 2004). Dans certains cas, on pourrait alors se demander s'il ne s'agit pas davantage de « construction » que de « reconstruction ». À cet égard, l'implication de l'aide nécessite une bonne connaissance de la structure sociale, géographique mais aussi historique et politique des territoires concernés, seul moyen d'éviter le parachutage d'« institutions gonflables »<sup>6</sup>, qui rendrait toute forme de stabilité et d'appropriation à la fois vaine et illusoire.

### 1.2. L'exemple de l'aide internationale au Kosovo

La crise que connaît le Kosovo à la fin des années 1990 constitue un bon exemple des problèmes posés à l'assistance technique en situation d'après-conflit. D'une façon générale, la communauté internationale a la réputation d'une intervention tardive dans la région des Balkans, quoique mieux ordonnée, si on la compare au premier conflit yougoslave (Rupnik, 1996). Les consultants sur lesquels nous avons enquêté interviennent dans cette région dès l'été 1999. Un rapide panorama des événements s'impose ici avant d'étudier plus en détail leur rôle dans la province<sup>7</sup>.

L'implication de la communauté internationale, longtemps désintéressée de la crise du Kosovo, elle-même écartée des négociations de Dayton fin 1995, débute concrètement avec une initiative conjointe des ministres des Affaires étrangères allemand et français, en décembre 1997. Ces derniers demandent au président serbe Slobodan Milosevic de respecter les droits de l'homme dans la province annexée et de lui accorder un « statut spécial d'autonomie substantielle ». Face à l'enlisement de la situation, le groupe de contact établi pour soutenir cette initiative (composé de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Russie) finit, tant bien que mal, par imputer la crise à la politique ségrégationniste de Milosevic<sup>8</sup>.

L'activité diplomatique se montre particulièrement intense entre l'été 1998 et le printemps 1999, culminant avec la conférence de Rambouillet, au mois de février. La solution diplomatique s'épuise toutefois en raison de positions dès le départ très éloignées et difficilement conciliables : les autorités serbes (soutenues par une majorité de la population serbe) se montrant tout au plus disposées à octroyer au Kosovo une autonomie culturelle et administrative limitée, tandis que les Albanais exigent, de leur côté, sinon l'indépendance immédiate, du moins une forte autonomie, assortie de perspectives claires d'autodétermination. Après l'échec de la conférence de Rambouillet, et face à la politique répressive de Milosevic, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) lance l'opération Force Alliée (*Allied Force*) le 23 mars 1999, pour sa première participation majeure à une opération de maintien de la paix sous mandat international.

La campagne aérienne de l'OTAN dure onze semaines pour aboutir deux mois plus tard au retrait des troupes serbes du Kosovo. La résolution 1244 du 10 juin 1999 confie alors à la communauté internationale la mise en place d'une Mission intérimaire des Nations unies dans la région (la MINUK). Assurée par le représentant spécial du secrétaire des Nations unies

<sup>6</sup> Pour reprendre une expression de (Latour et Gagliardi, 2006, p. 45).

<sup>7</sup> Pour une mise en perspective de la critique de ces événements, voir (Chateauraynaud, 2003).

<sup>8</sup> Adoption des résolutions 1160, 1199, 1203, 1207 du Conseil de sécurité des Nations unies.

(Bernard Kouchner), l'administration de la province se structure autour de quatre piliers : l'aide humanitaire, coordonnée par le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR) ; l'administration civile, assurée par les Nations unies ; la mise en place de nouvelles institutions, prise en charge par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; la reconstruction et le développement, confiés à l'UE. Une force de maintien de la paix, la KFOR (*Kosovo Peace Implementation Force*), est également créée<sup>9</sup>. De son côté, l'UCK (l'ancienne armée de libération du Kosovo) est démilitarisée pour devenir une force de protection civile, et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), institué en 1993, inculpe Milosevic de crime de guerre et crime contre l'humanité. Les exactions commises contre la population albanaise et son exode forcé prennent fin, et plus de 800 000 Kosovars-albanais déplacés ou réfugiés depuis le début des années 1990 regagnent la province.

Pour faire face à l'après-conflit et reconstruire la région, la communauté internationale investit plus de deux milliards d'euros entre 1999 et 2002 (Gabas, 2005). L'aide bilatérale représente la moitié des fonds fournis au Kosovo, à part égale avec l'aide multilatérale, sans compter l'apport des organisations non gouvernementales (ONG) sur place. L'aide européenne (au titre de l'UE et des quinze États membres de l'époque) représente, tous canaux confondus, près des deux tiers des montants engagés durant cette période. La reconstruction s'articule alors autour de deux chantiers principaux : les infrastructures et la relance de l'économie d'une part, la création d'institutions politiques et économiques autonomes de l'autre<sup>10</sup>.

## 2. Un dispositif de médiation singulier

L'instabilité qui règne au Kosovo au sortir du conflit invite à porter un regard original sur les conditions dans lesquelles interviennent les consultants : absence de structures politiques stables et légitimes, mais aussi de structures bancaires et financières autonomes, dont il résulte une forte incertitude. Dans ces conditions, l'hypothèse d'un « gouvernement à distance »<sup>11</sup> trouve un terrain d'analyse particulièrement fécond et heuristique. La longue expérience de BDPA en matière d'assistance technique et ses nombreux appuis institutionnels en font un acteur particulièrement prompt à intervenir dans les Balkans (encadré1).

### **Encadré 1 – La société d'ingénierie-conseil BDPA**

Créée en 1950, BDPA (ancien acronyme pour « Bureau d'études pour le développement et la production agricole en Afrique ») est une ancienne société d'intervention au service du ministère de la France d'Outre-mer. Placée sous tutelle du ministère de la Coopération, elle devient un instrument au service du gouvernement français. Dans les années 1960, alors en pleine croissance, l'entreprise compte jusqu'à cinq cents personnes. Cette « période africaine » fera la légende de la maison (*French connexion*, « Dossier B... », etc.) (Chairoff, 1975). Au début des années 1970, BDPA se trans-

<sup>9</sup> Composée de 46 000 soldats, issus de trente-neuf pays, dont les dix-neuf membres de l'OTAN, la KFOR aménage son quartier général au centre de la province annexée, à Pristina.

<sup>10</sup> Conformément aux principes du « *state building* » (Fukuyama, 2005 [2004]).

<sup>11</sup> C'est-à-dire d'un pouvoir reposant essentiellement sur des acteurs et des technologies intermédiaires (Miller et Rose, 2008).



forme en société d'économie mixte et élargit son champ d'intervention aux pays dits « pétroliers » (Libye, Irak, Arabie Saoudite, etc.). Parallèlement, « l'africanisation des cadres » entraîne une diminution de ses effectifs. Rattachée à la Caisse centrale de coopération (future AFD) et au ministère de la Coopération, elle a pour actionnaire principal la Compagnie française des textiles (CFDT), chargée du commerce du coton en Afrique. En 1980, BDPA fusionne avec la SCET-Agri, membre de la Caisse des dépôts-développement (la C3D), qui regroupe les filiales non-bancaires de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). S'ouvrent par la suite de nouveaux marchés, avec l'accès à l'indépendance des pays d'ex-Union soviétique. La faible rentabilité de l'entreprise, placée sous actionnariat public, conduit toutefois à mettre en place un plan de restructuration complet de ses activités fin 1990. En 2001, BDPA passe ainsi dans l'actionnariat du groupe Egis, pôle d'ingénierie spécifique de la CDC. À partir de cette date, l'acronyme de l'entreprise n'est plus décliné. Aujourd'hui, la société répond aux appels d'offres des principaux bailleurs de fonds (AFD [Agence française de développement], Banque mondiale, BAD [Banque africaine de développement], MAE [ministère des Affaires étrangères], PNUD [Programme des Nations unies pour le développement], UE, etc.) dans des domaines extrêmement variés (développement agricole, rural, local, économique, gestion de projet, micro-finance, audit, santé, formation, information, communication, etc.). En 2009, BDPA compte une quarantaine de membres permanents en son siège, basé en région parisienne, pour une centaine d'experts « affiliés » à l'entreprise, régulièrement actifs à travers le monde, et un chiffre d'affaires évalué à 15 millions d'euros.

### 2.1. De l'événement à l'équipement d'expertise

Suite au conflit kosovar, l'aide française transite par des canaux à la fois multi- et bilatéraux, qui se scindent eux-mêmes en plusieurs types de contributions<sup>12</sup>. BDPA intervient dans les Balkans au titre de l'aide bilatérale fournie par la France. Malgré une tendance à se superposer, différentes étapes peuvent être distinguées dans la mise en place du dispositif d'intervention élaboré par les consultants.

En reprenant certains apports de la sociologie de la traduction, dont s'inspire la notion de travail d'équipement (Vinck, 2009), on peut ramener la première de ces étapes à une phase de *problématisation* de l'action<sup>13</sup>. À travers ce terme, il s'agit d'abord d'entendre ce qui, par l'intermédiaire de mots et d'arguments, contribue à tracer la frontière entre ce qui *fait* problème et ce qui ne l'est *pas*. Si la problématisation n'est jamais le fait d'un seul acteur, les consultants jouent un rôle-clé dans le lancement de ce processus. À ce titre, les premières missions de repérage menées sur le terrain par le bureau d'études s'avèrent indispensables, non seulement pour formuler un diagnostic plus précis de la situation, mais aussi dans le but d'envisager rapidement des actions concrètes à entreprendre.

<sup>12</sup> Voir le *Compte rendu de la mission de contrôle de crédits au Kosovo – du 23 au 27 février 2003*, présenté par Michel Charasse, rapporteur spécial, 2003, p. 29.

<sup>13</sup> Dans la sociologie de la traduction, la structuration d'un réseau socio-technique suppose ainsi quatre étapes : la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation (Callon, 1986).

Une première mission d'identification est réalisée dès le mois de juin 1999. À la demande de la CDC, à laquelle le bureau d'études est rattaché *via* sa filiale ingénierie, et en concertation avec le MAE, est confié à deux consultants le soin d'évaluer l'état de la situation sur place. Le Kosovo restant difficile d'accès, ces derniers se concentrent sur l'Albanie et la Macédoine. Le choix de ces consultants tient directement à leur expérience dans la région et sur des problématiques connexes. Ingénieur agronome de formation, le premier possède une connaissance approfondie des problèmes de développement dans les Balkans. Expert spécialisé en infrastructures rurales, il réalise durant les années 1990 plusieurs missions pour le Fond albanais de développement (*Albanian Development Fund*) et le Fonds de développement local (*Local Development Fund*) en Bosnie, pour le compte de la Banque mondiale. Ingénieur formé à l'Institut supérieur des techniques d'Outre-mer (ISTOM), l'autre consultant a, de son côté, l'occasion d'intervenir à plusieurs reprises en Europe de l'Est et en Russie au cours des années 1990, dans le cadre des programmes financés par l'UE. À ce titre, il connaît bien lui aussi les problématiques de transition liées à ces pays<sup>14</sup>.

La mission de repérage qu'effectuent les deux consultants débouche sur l'écriture d'un compte rendu qui permet d'établir les premiers linéaments du problème. Cherchant à établir une stratégie d'intervention qui réponde à la fois aux préoccupations du groupe de la Caisse et de l'opinion publique, ceux-ci avancent l'idée d'un projet baptisé : « *Initiative développement local France-Balkans* »<sup>15</sup>. Présenté à leur retour de mission sous forme de diaporama aux responsables de la CDC, ce diagnostic s'accompagne de plusieurs perspectives d'action à mener sur le terrain. Un objectif central du dispositif consiste à satisfaire le désir de participer à la reconstruction, manifesté à l'issue du conflit par de nombreux élus locaux français. Deux semaines plus tard, il en résulte une note de synthèse destinée à servir de « feuille de route » à la suite des opérations. À cette occasion, l'appellation du dispositif change pour devenir : « *Fonds pour la reconstruction et le développement local dans les Balkans* »<sup>16</sup>.

Cette première mise en mots du problème se montre inséparable de la production d'un « contexte », au sens littéral du terme (Callon et Law, 1989), qui permet d'avoir autrement prise sur l'événement. L'argumentation situe ainsi l'action dans un domaine d'intervention qui n'appartient pas qu'à l'aide humanitaire et échappe aux grands groupes industriels, où des besoins plus « diffus » se font ressentir : « *Ce besoin "diffus" se situe entre les actions humanitaires d'urgence, du ressort des ONG, et la reconstruction lourde, du ressort des grands groupes industriels du BTP [bâtiment et travaux publics]* »<sup>17</sup>. La définition d'une réalité propre à l'événement justifie alors, selon les consultants, une intervention ciblée, d'autant plus que les procédures classiques de l'aide internationale semblent se montrer peu adaptées à ce genre de situation.

À ces premières chaînes de raisons, les experts associent deux types d'action : la reconstruction des infrastructures et le renforcement de la démocratie locale. Dans cette optique, l'argumentation rappelle les engagements pris par les collectivités territoriales françaises, désireuses d'intervenir sur place et de fournir une aide, à la fois financière et

<sup>14</sup> Le fait que les consultants bénéficient souvent d'une casquette d'*expert*, c'est-à-dire d'une expérience acquise dans un domaine spécialisé (Collins et Evans, 2007), montre au passage l'interchangeabilité remarquable de ces figures.

<sup>15</sup> *Initiative développement local France-Balkans*, groupe Caisse des dépôts, 14 juin 1999.

<sup>16</sup> *Création d'un fonds pour la reconstruction et le développement local dans les Balkans*, note du 5 juillet 1999.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 2.

matérielle, aux populations locales. Au regard de la situation d'urgence et de précarité qui caractérise la province, les consultants conditionnent toutefois l'efficacité et la pérennité de cet engagement à la création d'un dispositif adapté : « *Elles [les collectivités locales] manquent souvent d'un outil leur permettant de valider ces projets sur le plan technique et financier, puis de les mettre en œuvre rapidement et dans de bonnes conditions* »<sup>18</sup>. C'est là où se justifie, toujours selon les consultants, la mise en place d'une *médiation supplémentaire*, capable d'acheminer l'aide, d'identifier les projets et d'en assurer le transfert dans la réalité.

L'urgence de la situation rend donc difficile la séparation nette et tranchée entre un temps de problématisation du dispositif et le lancement d'un processus d'*intérêt*. Ce faisant, cette phase de problématisation appelle à trouver rapidement un acteur capable de coordonner et de structurer l'ensemble des actions à venir. Si bien que le dispositif évolue presque en même temps vers un processus d'*enrôlement* et de *mobilisation*. À travers l'amorce de cette nouvelle étape, il s'agit pour les consultants de réaliser un réseau d'alliances qui soit suffisamment stable et robuste pour permettre à des actions concrètes de voir le jour.

## 2.2. La « politisation » des passions

Insister sur la mise en place de cette médiation conduit à souligner l'importance des activités de conseil dans l'émergence et la conduite d'une action collective « à grande échelle ». À cet égard, les mois de juillet et d'août font clairement basculer le dispositif dans la réalité<sup>19</sup>. La constitution d'une « tête de réseau » s'effectue la première : la direction générale du dispositif est confiée à l'un des membres de la CDC, qui fait l'interface entre le financeur public et les collectivités locales françaises. À Paris, l'équipe technique travaille dans des locaux situés au siège de BDPA, en région parisienne<sup>20</sup>. Cette équipe est constituée de trois personnes : un directeur technique ou « chef de projet », chargé de superviser et d'encadrer les équipes d'experts envoyés sur place ; un expert en information et communication, chargé de « faire remonter » l'information sur les projets et l'avancement des opérations en cours<sup>21</sup> ; une troisième personne, gestionnaire du dispositif, en liaison permanente avec les équipes de terrain, qui suit de près le déroulement financier des opérations.

Sur le terrain, le dispositif se traduit par la mise en place de deux équipes d'experts, respectivement basées à Tirana et à Skopje. Chaque équipe est composée de deux personnes : un expert en infrastructure, chargé de la validation technique des demandes des collectivités locales, qui supervise les procédures d'appel d'offres et de contrôle des travaux ; un expert en développement local, chargé de l'animation du réseau des collectivités locales bénéficiaires et de la partie « formation-information » prévue pour les cadres et élus locaux. En liaison avec l'équipe basée à Paris, ce dernier transmet l'information technique et financière qui doit être diffusée auprès des collectivités locales françaises.

<sup>18</sup> Ibid., p. 3.

<sup>19</sup> *Rapport d'activités, juillet 1999 – août 1999*, septembre 1999.

<sup>20</sup> Les consultants y disposent de bureaux individuels, avec les moyens de communication correspondants (téléphone, fax, messagerie), de reprographie et d'informatique standards de l'entreprise à l'époque.

<sup>21</sup> Celui-ci travaillant en étroite collaboration avec les collectivités locales françaises et les services de la CDC, en particulier le service télématique CDC-Mercure (aujourd'hui devenu Localtis.info), filiale du groupe créée en 1997, spécialisée dans le conseil informatique.

En Albanie, l'équipe de terrain est placée sous l'égide du FAD (Fonds albanais de développement de la Banque mondiale)<sup>22</sup>. En Macédoine, l'équipe travaille en étroite collaboration avec le ministère de l'Autogestion locale. À terme, une partie de l'équipe doit venir s'installer au Kosovo. En attendant la mise en place d'une structure plus stable, les experts expatriés en Macédoine recrutent temporairement du personnel local : une interprète pour les visites de terrain et un ingénieur enseignant à l'université macédonienne. Concernant la logistique, un accord est passé avec le Centre culturel français (CCF) pour utiliser ses locaux, ses moyens de communication et de reprographie<sup>23</sup>. Pour les visites de terrain, le transport est assuré soit par les activités civilo-militaires (ACM) de la KFOR<sup>24</sup>, soit par le ministère de l'Autogestion locale. Pour des visites plus spécifiques, les experts louent un véhicule sur une base quotidienne.

Le mois d'août se traduit par la publication d'un premier « catalogue de projets » et la mise en place d'un site Web, qui permettent d'entamer les premières actions de promotion en direction des collectivités locales françaises. Le dispositif de médiation qui se met en place au cours de l'été 1999 s'accompagne en outre de plusieurs assemblages ou « montages » institutionnels, qui se révèlent essentiels à la stabilisation des initiatives prises sur le terrain. À cet égard, l'engagement personnel et le soutien promotionnel au dispositif que fournissent Daniel Lebègue, directeur général de la CDC de 1997 à 2002, et Charles Josselin, à l'époque ministre délégué auprès du MAE, chargé de la Coopération et de la Francophonie, facilitent la mise en œuvre rapide du dispositif. Ce sont eux notamment qui, dès le mois de juillet, valident le diagnostic et les propositions des consultants, en annonçant en conférence de presse le lancement des opérations.

Le premier comité de pilotage du dispositif a ainsi lieu dès la mi-juillet. Conformément « à l'esprit de ce dispositif »<sup>25</sup>, ce comité regroupe des représentants de la CDC, du MAE et de l'Association des maires de France (AMF). Durant les mois d'été, plusieurs conventions sont signées pour officialiser ces partenariats et assurer l'action des experts sur le terrain. En France, une convention entre l'État, représenté par le MAE, et la CDC est signée le 27 août 1999, pour une durée de deux ans. Par cette convention, l'État confie à la CDC le soin de mettre en place un « *Fonds pour la reconstruction et le développement local dans les Balkans* », dont les principaux objectifs sont réaffirmés : participer à la reconstruction, au développement local et au renforcement de la démocratie dans la région. L'État confie également à la CDC la responsabilité de gérer et de mettre en paiement l'aide financière accordée pour la mise en œuvre des projets. Ce point est important dans la mesure où il permet aux consultants d'entamer très tôt des actions sur le terrain, avant que les collectivités locales françaises ne commencent à verser leur argent. La signature de cette convention confirme par ailleurs la CDC dans sa mission d'intérêt général. Enfin, une convention entre la CDC et le bureau d'études doit être signée pour officialiser les prestations des consultants.

Au mois de septembre, dans un document officiellement destiné à lever les premiers fonds, les consultants formulent ce qui peut être considéré comme du ressort définitif de la

---

<sup>22</sup> À ce titre, les deux experts sur place bénéficient de la logistique du fonds (bureaux, moyens de communication et de transport) et d'un interprète français-albanais recruté pour l'occasion.

<sup>23</sup> Le CCF étant fermé durant la quasi-totalité de cette période, en raison des vacances d'été.

<sup>24</sup> On désigne habituellement par ACM l'ensemble des actions non strictement militaires réalisées au profit d'acteurs civils, lorsque ces derniers ne sont plus en mesure d'exercer normalement leurs fonctions (qu'elles soient politiques, administratives, économiques, financières, etc.).

<sup>25</sup> Ibid., p. 4.

problématisation du dispositif<sup>26</sup>. À travers ce texte, la création d'un dispositif de médiation adapté à la situation engendrée par le conflit trouve une justification supplémentaire. À nouveau, le nom du dispositif change pour prendre une appellation officielle : « *Développement Local Balkans* » (DLB). À cette même date, se réunit un nouveau comité de pilotage, élargi à l'Association des départements de France (ADF) et à l'Association des régions de France (ARF)<sup>27</sup>. La convention passée entre BDPA et la CDC est quant à elle signée le 29 septembre, pour un montant d'environ 4 millions de francs (soit un peu plus de 600 000 euros), sans appel d'offres<sup>28</sup>. Le congrès des maires de France, qui a lieu le mois suivant, est l'occasion d'une présentation officielle de la nouvelle version du site CDC-Mercure et de « l'espace Balkans » qu'il héberge. Dans le même temps, le comité de pilotage s'élargit à l'association Cités unies France (CUF), qui fédère un grand nombre de collectivités locales engagées dans la coopération internationale.

La création fin 1999 d'une équipe au Kosovo conduit à redistribuer les autres équipes déjà en place : un expert en Albanie et un autre en Macédoine, deux experts dans l'ancienne province annexée, un expert en infrastructure et un expert en développement local. Des locaux sont loués à Pristina, où un personnel local est recruté (une traductrice notamment) et des équipements de bureau sont acquis. Une liaison satellite est également mise en place. L'équipe installée au Kosovo travaille alors en étroite collaboration avec les ACM de la KFOR française et le bureau de liaison permanente de Pristina, installé à l'ambassade de France.

En février, un autre accord est passé entre l'AFD et BDPA, afin d'assurer la représentation de l'Agence au Kosovo, assurée à mi-temps par l'expert en développement local<sup>29</sup>. Parallèlement, le site Web ouvert en août 1999, repris en novembre pour être compatible avec la nouvelle version de CDC-Mercure, est à nouveau refondu pour être mis à jour en mars 2000. En plus d'une plaquette de présentation, existe désormais une *newsletter*, publiée deux fois par mois, qui donne l'essentiel des informations sur les activités de DLB. Dans le même temps, une importante mission de la région Rhône-Alpes, qui s'est engagée à participer au dispositif, accompagnée de Martine Storti, alors Inspectrice générale de l'Éducation nationale et particulièrement investie dans la crise du Kosovo (Storti, 2001), a lieu pour faire le point sur les différents projets en cours et à venir. Une première mission réalisée par la philosophe et journaliste quelques mois plus tôt facilite la mise en place de ce partenariat<sup>30</sup>.

À partir de l'été 2000, le dispositif devient une entité autonome qui bénéficie d'un réseau de relations suffisamment stables, robustes et étendues pour mettre en œuvre sa pleine

<sup>26</sup> *Développement Local Balkans. Fonds pour la reconstruction et le développement local dans les Balkans*, 27 septembre 1999.

<sup>27</sup> *Rapport d'activités, septembre 1999 – novembre 1999*, décembre 1999.

<sup>28</sup> Ce qui est relevé par le rapporteur de la Commission des finances du Sénat de la façon suivante : « la société d'ingénierie et de conseil BDPA, filiale du groupe Egis, qui est lui-même détenu par le groupe C3D et donc par la Caisse des dépôts, a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des projets. Elle a été choisie sans appel d'offres, sur l'initiative du président de la CDC, pour des motifs d'urgence et d'efficacité. Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur la recevabilité de cette priorité accordée à une société du groupe, eu égard au montant escompté des projets, en tout état de cause supérieur aux seuils d'appel d'offres » (Cf. *Compte rendu de la mission de contrôle de crédits au Kosovo...*, op. cit., p. 47).

<sup>29</sup> *Rapport d'activités, décembre 1999 – février 2000*, mars 2000.

<sup>30</sup> *Rapport de mission. Mission effectuée au Kosovo du 6 au 16 octobre 1999 à la demande du ministère des Affaires étrangères*, par Martine Storti, Inspectrice générale de l'Éducation nationale, groupe « Établissements et vie scolaire », 21 octobre 1999.

puissance d'action<sup>31</sup>. En juin, DLB effectue un *mailing* de 3 600 envois aux collectivités locales françaises de plus de 3 000 habitants. En juillet, un premier voyage en France de dix personnes du lycée de Vushtrri (dont six enseignants de français) est réalisé au Centre universitaire d'études françaises (CUEF) de Grenoble, dans le cadre de l'appui pédagogique mené par la région Rhône-Alpes. Au même moment, la région Île-de-France prend la décision officielle de cofinancer la réhabilitation du lycée agricole de Pristina, pour un montant de 2,7 millions de francs (soit un peu plus d'un demi-million d'euros).

Au regard de la situation d'urgence qui prévaut dans les Balkans et de l'événement que représente la crise du Kosovo, DLB apparaît donc comme un dispositif d'intervention à la fois souple et efficace, qui permet progressivement de « politiser » les passions, à travers le tissage d'un ensemble de liens équipés de proche en proche et à distance (Trépos, 2004). Dans cette perspective, le dispositif emprunte plusieurs chemins qui se recoupent et opèrent une médiation à différents niveaux : entre l'État français et les collectivités locales françaises, notamment les régions, les plus impliquées, entre ces dernières et les collectivités balkaniques, entre la communauté internationale et les experts expatriés sur place, et, enfin, entre ces derniers, les entreprises locales mobilisées sur le terrain et l'équipe technique basée à Paris.

### 3. Un « style » de gouvernement à distance

Ces interactions ou « jeux d'échelles » (Revel, 1996) amènent à s'interroger plus directement sur la dimension régulatrice de l'intervention des consultants et la nature des performances dont ils font preuve au regard de l'action publique. Si le fonctionnement de DLB repose en grande partie sur le travail actif d'une « tête de réseau » basée en France, c'est sur le terrain que les épreuves relevées par les consultants apparaissent les plus incertaines. À ce titre, ce sont elles qui permettent le mieux d'appréhender la valeur de l'équipement, ou en un sens plus précis de la *formule d'investissement*<sup>32</sup>, retenu par la CDC pour intervenir dans les Balkans. L'arrivée au Kosovo ne peut en effet se faire que progressivement, dans la mesure où la situation demeure pendant un certain temps chaotique : absence de structures étatiques et gouvernementales, mais aussi bancaires et financières. Ce qui rend particulièrement délicat, à ses débuts, le fonctionnement du dispositif, comme le rappelle l'un des experts envoyés sur place :

*« À l'époque, y'avait même pas de banque. Donc l'argent, il arrivait à l'ambassade de France en Macédoine, par les militaires français. Parce que tu penses bien, comme y'avait pas de banque, il était où l'argent ? Donc nous il était hors de question de se balader avec de l'argent entre Skopje et Pristina. Donc les militaires français assuraient le transfert de fonds au départ. Après y'a eu une banque, c'était un peu plus facile. Mais au départ, y'avait pas d'institution financière, c'était le chaos. »*

(Expert en développement local, BDPA)

Cet extrait d'entretien avec l'un des experts arrivés à Pristina au début de l'année 2000, conduit à pointer du doigt le caractère d'exception de la situation dans laquelle se retrouvent les consultants. L'importance accordée à la sécurisation des fonds amène ici à souligner

<sup>31</sup> Rapport d'activités, mars 2000 – juillet 2000, août 2000.

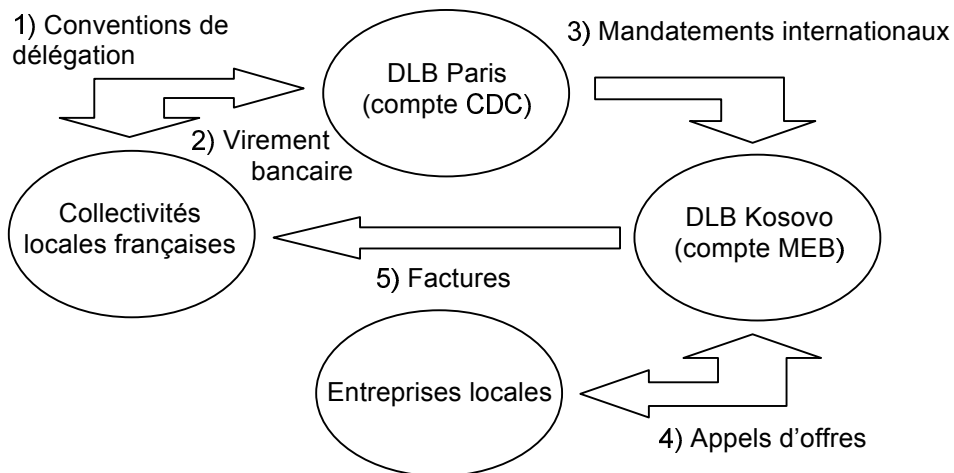
<sup>32</sup> Selon l'expression de Laurent Thévenot, entendue à la fois comme « établissement, coûteux, d'une relation stable pour une certaine durée » et comme « instrument d'équivalence » (Thévenot, 1985, p. 26-27).



l'une des innovations centrales sur laquelle repose le dispositif piloté par le bureau d'études. Car si DLB offre une assistance technique aux collectivités locales françaises désireuses d'intervenir dans les Balkans, c'est d'abord grâce à l'utilisation de l'argent qu'elles lui versent (ou s'engagent à lui verser), là où l'intervention se montre la plus urgente, mais aussi la plus délicate à entreprendre. À cet égard, le dispositif couple une forme normale d'assistance technique (incluant conception, suivi, réalisation et évaluation des projets) avec une forme innovante et sécurisée de mise en circulation des fonds, qui permet d'en assurer la *traçabilité*<sup>33</sup>. Cette caractéristique du dispositif invite à décrire plus en détail son mode de fonctionnement.

Au départ, le transfert et l'utilisation des fonds en direction des municipalités kosovares s'avèrent particulièrement difficiles en raison de l'absence de structures bancaires dans l'ancienne province annexée. Le caractère inédit de cette situation oblige alors les consultants à « bricoler » des solutions temporaires, en attendant la création des premières institutions bancaires sur place. Jusqu'au début de l'année 2000, les sommes déposées sur le compte du fonds à Paris sont ainsi transférées aux équipes locales de DLB par l'intermédiaire de la Trésorerie générale pour l'étranger, *via* la régie de l'ambassade de France basée à Skopje. Pièces et billets sont ensuite envoyés par voie militaire avec paiement par « *cash* » et en direct aux entreprises. Après cette date, le dispositif s'associe à une première structure bancaire implantée au Kosovo, qui permet l'ouverture d'un compte sur place, rendant les transactions plus faciles.

**Figure 1 :** Le circuit financier mis en place par DLB



À partir de l'année 2000, le transfert des fonds vers l'équipe de DLB s'effectue par l'intermédiaire d'un mandatement auprès de la MEB (*Micro-Entreprise Bank*), banque allemande implantée à Pristina, qui alimente en retour le compte à partir de virements *via* Francfort<sup>34</sup>. Ce type de transfert présente moins de risque que le convoyage de fonds en

<sup>33</sup> Rapport d'activités, août 2000 – octobre 2000, novembre 2000.

<sup>34</sup> Si bien que le compte bancaire de DLB au Kosovo est en deutsche marks de 1999 à 2001, puis passe en euros le 1<sup>er</sup> janvier 2002. La MEB est également le premier établissement bancaire présent sur le territoire de Bosnie-Herzégovine au début des années 1990. La réédition de cette expérience au Kosovo permet aux consultants d'assurer le financement des premiers projets sur place.

raison de son aspect scriptural. Cette capacité à canaliser les demandes et à sécuriser les investissements des collectivités locales françaises fournit ainsi une bonne illustration du gouvernement à distance.

Vu sous cet angle, deux adjectifs peuvent résumer les caractéristiques du dispositif mis en place par les consultants : DLB apparaissant tout d'abord comme un dispositif *hybride*, au sens où celui-ci représente le résultat d'un assemblage composite d'êtres et de relations, qui ne cesse de se voir réaménagé et consolidé au fil du temps ; mais aussi comme un dispositif *polymorphe*, susceptible de prendre des formes extrêmement diverses, selon les contraintes pragmatiques et configurationnelles de l'action. Il en résulte un agencement institutionnel parfois difficile à circonscrire. À preuve la difficulté qu'éprouvent les acteurs eux-mêmes à situer le dispositif dans la nomenclature des acteurs et organisations traditionnels de l'aide au développement :

*« DLB, c'était un dispositif, ouais un "dispositif" : "DLB, c'est quoi ? Un dispositif..." On avait trouvé le mot, alors c'était très bien. Mais DLB, c'était pas une association, c'était pas une fondation, pas une ONG, tu vois des trucs comme ça. D'ailleurs, au début, y'avait pas vraiment d'existence légale à DLB... »*

(Directeur technique de DLB, BDPA)

C'est ainsi que le directeur technique de DLB présente l'existence du dispositif à ses débuts. Si DLB échappe aux catégories habituellement utilisées en matière d'aide, c'est que celui-ci revêt un caractère foncièrement « *ad hoc* »<sup>35</sup>. L'usage du terme de « dispositif » par les acteurs eux-mêmes traduit bien ce caractère pragmatique. Qu'il puisse exister à la limite de la légalité à ses débuts n'est pas non plus étranger aux nombreux soutiens institutionnels dont bénéficie par ailleurs le bureau d'études – ce qui, dans ce type de situation, n'est pas le moindre des paradoxes...

Au Kosovo, DLB est officiellement enregistré en tant qu'ONG. Mais la relation privilégiée qu'entretiennent les consultants avec d'autres acteurs, à la fois financiers, diplomatiques et militaires (CDC, MAE, KFOR), ne saurait le voir réduit à ce statut. Appuyé par différentes institutions – dont les consultants jouent aussi, au moins pour certaines d'entre elles (CDC, AFD notamment), un rôle d'interprète et de porte-parole –, DLB apparaît alors comme un dispositif « tout-terrain », capable de s'adapter à des situations très variées :

*« C'était étonnant parce qu'on était dans l'ambiguïté la plus totale. On avait des fonds publics français : fonds publics français dit code des marchés publics, code des marchés publics dit, par exemple, mise en concurrence selon l'état des marchés publics... Comment vous faites quand vous êtes au Kosovo pour lever des fonds ? Y'a pas de système... Donc toujours dans l'ambiguïté. Autre élément : les chantiers. Y'avait de l'argent, donc de la convoitise, donc des menaces, armées parfois. J'ai eu... j'ai eu des opportunistes en face de moi, armés, et qui me disaient : "c'est à moi que tu donnes le chèque". Donc pour régler ce genre de choses, c'est là où on n'était plus une ONG, on pouvait faire appel aux activités civilo-militaires. Donc on a fait des contrats, où à partir d'un certain moment, sur tous nos chantiers, les conducteurs des opérations, mes techniciens, c'étaient des officiers et sous-officiers de l'armée française. »*

(Chargé de mission, CDC)

<sup>35</sup> L'expression de « structure *ad hoc* » (« à cet effet ») se retrouve dans plusieurs rapports pour décrire l'existence du dispositif (Cf. Compte rendu de la mission de contrôle de crédits au Kosovo..., op. cit., p. 33 ; Les acteurs français dans le « post-conflit »..., op. cit., p. 45).



Cet extrait d'entretien avec un autre des membres de l'équipe envoyés sur place souligne bien la *plasticité* du dispositif mis en place par les consultants. La souplesse des interventions conduites par ces derniers y apparaît alors d'autant plus grande que ceux-ci se retrouvent dans des situations pour le moins délicates et improbables, tant d'un point de vue juridique ou comptable, que civil et militaire. Le maillage institutionnel dans lequel s'insèrent les consultants permet ainsi la réalisation de nombreux projets, en un laps de temps relativement court<sup>36</sup>. En invitant à explorer d'autres chaînes de traduction – dont l'analyse impliquerait ici d'autres développements –, ces réalisations mettent en lumière l'importance du travail d'équipement effectué par les consultants dans des situations où l'on a finalement peu l'habitude de les observer.

## Conclusion

Imaginé à l'origine par deux consultants, le dispositif mis en place se traduit par la définition d'une mission et l'octroi d'un nom clairement identifiables, qui mettent rapidement en avant la participation officielle de nombreux acteurs. Ce faisant, le travail d'équipement mené par le bureau d'études, chargé d'animer et de coordonner le dispositif, tend à *devenir invisible*, pour rendre mobiles des entités qui ne l'étaient pas auparavant. Cette discrétion, souvent associée aux activités de conseil (Villette, 2003), traduit bien la spécificité des actions menées ici par les consultants. Dans cette perspective, la combinaison d'une expertise managériale, capable d'assurer le « pilotage à distance » du dispositif, et d'une expertise technique, capable d'en assurer le fonctionnement sur place, apparaît essentielle dans l'acheminement des fonds, l'identification et l'encadrement des projets.

Face à l'urgence de la situation, le dispositif mis en place relève alors non seulement d'un mode classique d'assistance technique, pouvant rappeler par certains aspects l'époque des anciennes sociétés d'intervention coloniales – ce que fut le bureau d'études –, mais aussi d'une structure de médiation originale, souple, légère et mobile, reposant essentiellement sur une logique de projet<sup>37</sup>. Plus largement, l'étude de ce dispositif permet de se saisir d'une façon originale du rôle interventionniste de l'État en dehors de son territoire de souveraineté : tout en faisant appel à des « fonds souverains », le travail des consultants repose sur la mobilisation d'une équipe d'experts capables d'intervenir en marge des dispositifs institutionnels mis en place au niveau international, là où des besoins plus « diffus » se font ressentir, aux frontières de l'aide au développement et de l'aide humanitaire.

Au regard de ce terrain d'enquête, le rôle d'intermédiaire joué par les consultants apparaît donc moins procéder par l'imposition directe d'un ordre normatif que par un cheminement d'associations en associations nouvelles, qui donnent force et consistance à l'action publique. Ce résultat de recherche incite d'autant plus à approfondir l'étude empirique des activités de conseil, encore assez largement méconnues, que l'on a parfois tôt fait de les caricaturer, malgré une cer-

<sup>36</sup> La clôture du fonds intervient à la fin de l'année 2002. Au total, dix-sept acteurs locaux investissent dans le dispositif (quatre régions, deux départements, trois associations de collectivités et huit communes, dont quatre de moins de 10 000 habitants) et 4 millions d'euros sont levés pour une quarantaine d'opérations réalisées, réparties pour près de 90 % au Kosovo : la majorité des opérations (à hauteur de 82 %) portant sur l'éducation (80 % en travaux de génie civil et 20 % sur des actions de formation ou en dotation d'équipements plus légers). Dans ce cadre, les régions Rhône-Alpes et Île-de-France apportent plus de 60 % des fonds.

<sup>37</sup> À une époque, la fin des années 1990, où se généralise l'usage des technologies et réseaux numériques dans les entreprises et les administrations (Boltanski et Chiapello, 1999 ; Courpasson, 2000).

taine hétérogénéité, avec le risque d'imputer à leurs opérateurs des motivations ou des actions qui ne sont pas les leurs. L'exemple retenu montre au passage l'extrême diversité des formes de médiation à déployer pour faire émerger un processus d'expertise *trans-nationale*. À l'analyse, l'invention de ce dispositif n'est pas non plus sans évoquer l'existence d'autres dispositifs, qui appelleraient à approfondir l'hypothèse d'un « transcodage » d'instruments de gouvernement déjà existants (Lascoumes, 1996)<sup>38</sup>. L'exemple retenu n'en témoigne pas moins de l'inventivité et de la capacité d'adaptation dont peuvent faire preuve les consultants dans un contexte marqué par une forte incertitude, où la rapidité d'exécution des projets revêt un caractère important.

## Bibliographie

- ABIKER D., (1996), *Les consultants dans les collectivités locales*, LGDJ, Paris.
- BECKER H., (2002), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, Paris.
- BÉRARD Y., (2009), *Gouverner à distance. Ingénierie-conseil, bureaucratie technique et transnationalisation des politiques publiques en Europe*, thèse de l'Université de Rennes 1.
- BÉRARD Y. et CRESPIN R., (2010), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, PUR, Rennes.
- BERQUE J., (1965), Pour une sociologie de l'assistance technique In BERQUE J. et CHARNAY J.-P. (dir.), *De l'impérialisme à la décolonisation*, Minuit, Paris, 433-444.
- BOLTANSKI L., (1993), *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Métailié, Paris.
- BOLTANSKI L. et CHIAPELLO È., (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- BOUSSARD V., (2009), Les consultants au cœur des interdépendances de l'espace de la gestion, *Cahiers internationaux de sociologie* 126, 99-113.
- BUSK M., (2001), Micropolitics. A Political Philosophy from Marx and Beyond In PISTERS P. (ed.), *Micropolitics of Media Culture. Reading the Rhizomes of Deleuze and Guattari*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 103-123.
- CALLON M., (1986), Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique* 36, 169-208.
- CALLON M. et LAW J., (1989), On the Construction of Socio-technical Networks: Content and Context Revisited, *Knowledge and Society* 8, 57-83.
- CARROLL P., (2006), *Science, Culture, and Modern State Formation*, University of California Press, Berkeley.
- CHAIROFF P., (1975), *Dossier B... comme barbouzes. Une France parallèle celle des basses-œuvres du pouvoir*, Éditions Alain Moreau, Paris.
- CHATEAURAYNAUD F., (2003), Les ressorts de la critique à l'échelle internationale. Une lecture pragmatique de quelques épisodes de la guerre du Kosovo In LABORIER P. et TROM D. (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 259-291.
- CHOMSKY N., (2004), *Dominer le monde ou sauver la planète ?*, Fayard, Paris.
- COLLINS H. et EVANS R., (2007), *Rethinking Expertise*, The University of Chicago Press, Chicago.
- COMMAILLE J. et JOBERT B. (dir.), (1999), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris.
- COURPASSON D., (2000), *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*, PUF, Paris.
- DAVID C.-P., (2006), *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Sciences Po, Paris.
- DELEUZE G. et GUATTARI F., (1980), *Capitalisme et schizophrénie 2. Mille plateaux*, Minuit, Paris.

<sup>38</sup> L'implication des collectivités locales françaises pouvant être ici rapprochée, par divers aspects, des principes de la coopération décentralisée (Tulard, 2006).

- DELMAS C., (2001), Pour une définition non-positiviste de l'expertise (note de travail) In DAMAMME D. et RIBÉMONT T. (dir.), *Expertise et engagement politique*, L'Harmattan, Paris, 11-43.
- FUKUYAMA F., (2005), *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXI<sup>e</sup> siècle*, La Table ronde, Paris.
- GABAS J.-J. (dir.), (2005), *L'aide publique française au développement*, La Découverte, Paris.
- HENRY O., (2006), L'impossible professionnalisation du métier d'ingénieur-conseil (1880-1954), *Le mouvement social* 214, 37-54.
- LASCOURMES P., (1996), Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique In CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 325-338.
- LASCOURMES P. et LORRAIN D., (2007), Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique, *Sociologie du travail* 49 (1), 1-9.
- LATOUR B., (2008), Pour un dialogue entre science politique et science studies, *Revue française de science politique* 58 (4), 657-678.
- LATOUR B. et GAGLIARDI P. (dir.), (2006), *Les atmosphères de la politique. Dialogue pour un monde commun*, Les empêcheurs de penser en rond, Paris.
- LE NAËLOU A., (1995), *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, L'Harmattan, Paris.
- MILLER P. et ROSE N., (2008), *Governing the Present: Administering Economy, Social and Personal Life*, Polity Press, Cambridge.
- MITCHELL T., (2002), *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*, University of California Press, California.
- PASSERON J.-C. et REVEL J., (2005), Penser par cas. Raisonner à partir de singularités In PASSERON J.-C. et REVEL J. (dir.), *Penser par cas*, Éditions de l'EHESS, Paris, 9-44.
- REVEL J., (1996), *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Gallimard/Le Seuil, Paris.
- ROBERT C., (2005), Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure In DUMOULIN L. et al. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble, 103-125.
- RUPNIK J. (dir.), (1996), *Les Balkans : paysage après la bataille*, Éditions Complexe, Paris.
- SAINT-MARTIN D., (2006), *Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande*, *Revue française d'administration publique* 120, 743-756.
- SEVERINO J.-M. et CHARNOZ O., (2005), Les « mutations impromptues ». État des lieux de l'aide publique au développement, *Afrique contemporaine* 213, 13-131.
- SHINN T., (1978), Des corps de l'État au secteur industriel : genèse de la profession d'ingénieur, 1750-1920, *Revue française de sociologie* 19 (1), 39-71.
- STORTI M., (2001), *Cahiers du Kosovo. L'urgence de l'école*, Textuel, Paris.
- THÉVENOT L., (1985), Les investissements de forme In THÉVENOT L. (dir.), *Conventions économiques*, PUF, Paris, 21-71.
- TRÉPOS J.-Y., (2004), L'équipement politique des passions, *Le portique* 13-14, 43-58.
- TULARD M.-J., (2006), *La coopération décentralisée*, LGDJ, Paris.
- TULMETS E., (2004), L'élargissement de l'Union européenne à l'Est : "nouveaux acteurs" et assistance en Europe centrale et orientale In JACQUOT S. et WOLL C. (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, L'Harmattan, Paris, 55-84.
- VÉRON J.-B., (2004), La délicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits, *Afrique contemporaine* 209, 51-64.
- VILLETTE M., (2004), *Guide du stage en entreprise. De la recherche du stage à la rédaction du mémoire*, La Découverte, Paris.
- VILLETTE M., (2003), *Sociologie du conseil en management*, La Découverte, Paris.
- VINCK D., (2009), De l'objet intermédiaire à l'objet-frontière. Vers la prise en compte du travail d'équipement, *Revue d'anthropologie des connaissances* 3 (1), 51-72.

## Annexe méthodologique

En dépit de la « culture du secret » qui anime les activités de conseil en général (Villette, 2003), le contact prolongé de l'observateur avec ce milieu professionnel permet de nouer une relation de confiance qui autorise un accès privilégié à certaines données, voire aux arènes dans lesquelles interviennent les consultants. S'il n'existe pas de « recettes miracles » en vue d'accéder à ces informations ou à ces arènes, le plus souvent confinées, il n'est cependant pas interdit de chercher à identifier quelques « ficelles »<sup>39</sup> susceptibles d'y remédier.

Effectuer un détour par une position d'expert afin d'obtenir des entretiens, des documents, et plus généralement circuler à l'intérieur de ces espaces de travail, constituera toujours une voie propice à l'enquête de terrain concernant des acteurs peu enclins à communiquer sur leurs activités (Lascoumes et Lorrain, 2007). Une telle posture nécessite toutefois l'apprentissage de savoirs et de savoir-faire dont ne bénéficient pas tous les chercheurs, ni *a fortiori* un « jeune chercheur ». Dans cette perspective, le stage en entreprise représente une bonne alternative (Villette, 2004 [1994]). C'est cette option que nous avons retenue dans le cadre de notre enquête, qui s'est traduite par la réalisation d'un stage d'observation de deux mois passés à l'intérieur du siège de BDPA (encadré2).

### **Encadré 2 – La « ficelle » du stage en entreprise**

Le siège des bureaux d'études offre au moins trois avantages pour étudier les activités de conseil : tout d'abord, parce qu'il représente un « point de passage obligé » des consultants, idéal pour accéder à ces derniers, éventuellement les suivre dans certaines de leurs missions, et réaliser des entretiens ; ensuite, parce qu'il constitue un lieu de capitalisation de l'information (sous format papier et aujourd'hui surtout informatique), idéal pour la constitution de corpus documentaires spécifiques à l'étude de certains projets ; enfin, parce que le siège de ces entreprises représente également un lieu d'observation privilégié de pratiques d'expertise souvent réputées pour leur discrétion, voire leur invisibilité.

S'inscrivant dans le cadre de ma thèse (Bérard, 2009), ce stage a fait l'objet d'un conventionnement universitaire et de conditions de travail négociées (mise à disposition d'un bureau, libre accès aux archives ainsi qu'à une partie du réseau informatique local de l'entreprise, anonymisation des personnes interviewées). Le compte rendu de l'enquête restituée ici repose ainsi sur le dépouillage systématique des archives et documents disponibles au sein de l'entreprise (rapports d'activités, comptes rendus de réunions, plaquettes et dispositifs de communication, etc.), complétés par la consultation de sources en accès libre (rapports institutionnels, presse spécialisée, sites Web, etc.), et d'une dizaine d'entretiens, réalisés avec les principaux acteurs à l'initiative du projet DLB (incluant les membres de la CDC).

L'ensemble des données ainsi collectées a fait l'objet d'un traitement qualitatif : des inférences ont été établies à partir de la connexion d'indicateurs directs, permettant de produire des « effets de connaissance » sur la réalité sociale étudiée (Passeron et Revel, 2005).

<sup>39</sup> Selon l'expression d'Howard Becker, pour qui les « ficelles du métier » visent d'abord à « se libérer des modes de pensée routiniers et confortables que la vie universitaire favorise et soutient » (Becker, 2002 [1998], p. 29).